

Portugal 2019, a imagen y semejanza de Lisboa capital verde 2020

AMPARO SERENO¹

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. 2. EL PROYECTO DE UN NUEVO AEROPUERTO PARA LISBOA. 3. COMBATE AL CAMBIO CLIMÁTICO, NEUTRALIDAD CARBÓNICA Y MOVILIDAD ELÉCTRICA. 4. RESIDUOS Y ECONOMÍA CIRCULAR. 5. ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y PREVENCIÓN DE INCENDIOS FORESTALES. 6. POLÍTICA DE AGUAS: EL ETERNO RETORNO DE LA SEQUÍA. 7. NOTAS FINALES: LITIO, AMIANTO, SUELOS CONTAMINADOS Y “JUSTICIA AMBIENTAL”: EL CASO DEL PUERTO DE SETÚBAL.

RESUMEN: En este trabajo se pasan en revista los temas más importantes de las políticas públicas ambientales de Portugal durante el año 2019, así como la principal legislación publicada durante ese mismo año, realizando una evaluación bastante positiva de los avances en determinadas materias, como son: movilidad eléctrica y descarbonización de la economía, combate al plástico y, especialmente, todo lo relacionado con la preparación de Lisboa para ser la Capital Verde en 2020. Esta ciudad se ha convertido, además, en un buen ejemplo de sostenibilidad urbana y desempeño ambiental para el resto de los municipios portugueses. Si bien que, no todo fue de “color verde” durante este año 2019. Existen algunas materias en que se debería mejorar, como el tratamiento que se ha dado al amianto, a los suelos contaminados o el insuficiente desempeño de la “justicia ambiental”.

¹ 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: electric mobility and decarbonisation of the economy, combating plastic and, especially, everything related to the preparation of Lisbon to be the Green Capital in 2020. This city has become a good example of urban sustainability and environmental performance for the rest of the Portuguese municipalities. Although, not everything was “green” during this year 2019. There are some areas in which it should be improved, such as the treatment given to asbestos, contaminated soils or the insufficient performance of "environmental justice".

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

Se le atribuye uno de los más famosos dramaturgos portugueses del siglo XIX – el homólogo a nuestro Benito Pérez Galdós – la frase: “Portugal es Lisboa y el resto es paisaje”. Esta especie de “adagio” de Eça de Queirós, enfurece a todos os portugueses de fuera de Lisboa, causando una especial irritación a los de Oporto – lo que no es de extrañar conocida la rivalidad Lisboa/Oporto (algo así como Madrid/Barcelona, aunque más circunscrita al plano futbolístico).

Sin embargo, hay algo de verdad en esta frase. Si pensamos que Portugal es un país bastante más cohesionado y mucho más centralizado que España, es hasta cierto punto natural que Lisboa sea para las restantes ciudades portuguesas – y para bien y para mal –, un ejemplo a seguir. En este momento, se trata de un buen ejemplo, una vez que su objetivo incentivar y perseguir mejorías en la sostenibilidad urbana. Como referimos en el OPAM del año pasado, Lisboa fue galardonada con el premio “Capital Verde Europea 2020”. La distinción fue anunciada por el Comisario Europeo do Ambiente, Asuntos Marítimos y Pescas, constituyendo un reconocimiento al trabajo que Lisboa ha desarrollado durante la última década para mejorar el ambiente urbano y la

calidad de vida de los lisboetas. Es la primera vez que una capital del Sur de Europa conquista esta distinción, generalmente atribuida a las ciudades del Norte – de hecho, la próxima será Oslo. Pero, además la “ambición ambiental” de Lisboa no acaba aquí, sino que también se sumó al C40, Grupo de Lideranza Climática de las Grandes Ciudades. Esta red tiene como objetivo el combate al cambio climático a escala de las grandes metrópolis – entre la que se cuentan 94 de las mayores del mundo – como Paris, Londres, Los Ángeles, Boston, Milán, Tokio o Seúl –, representando más de 700 millones de habitantes y un cuarto de la economía mundial. El jurado que escogió Lisboa como Capital Verde destacó el hecho de haber sido la primera capital europea a firmar el nuevo Pacto Global de los Alcaldes para el Clima y la Energía, bien como haber reducido substancialmente las emisiones de CO², el consumo de energía y agua² y tener una visión clara para la movilidad urbana sostenible. Sin embargo, el turismo no puede quedar al margen de la descarbonización y en Lisboa ha aumentado considerablemente³. En este sentido algunos⁴ barajan la posibilidad de convertir la denominada “tasa turística” – que en este momento es de 2 euros por turista y por noche – en una tasa local para la descarbonización que cobre al turista un valor correspondiente a su huella carbónica y que se destine a la mitigación de la misma. Medir el impacto ambiental turístico y concretizar su valor puede ser el primer paso para reducir su huella carbónica sin dejar de promover esta lucrativa actividad económica. Pero como toda actividad, la misma debe tener algún límite antes de pasar para el lado de la insostenibilidad ambiental. De ahí la gran polémica alrededor del nuevo aeropuerto de Lisboa – asunto que trataremos más adelante –, que además de los impactos ambientales de un proyecto de esta envergadura junto al Estuario del Tajo – reserva natural –, servirá para aumentar el número de vuelos *low cost* y el número de turistas que entran en una Lisboa que comienza a dar “señales de cansancio”.

No obstante, fuera de la controversia en torno al proyecto de un nuevo aeropuerto y como al inicio mencioné, el buen ejemplo ambiental de Lisboa está difundiéndose al resto del país, representando una imagen de progreso en el desempeño ambiental que otras ciudades portuguesas tienden a emular.

² 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.

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

⁴ En este sentido ver la opinión de FELIZARDO, José Rui, y FERREIRA, Lurdes en “Descarbonizar as cidades sim, mas com o turismo. As cidades precisam de uma taxa local para a descarbonização que as ajude no papel cada vez mais central de reduzir as emissões de CO² do planeta”. Público, 31/10/2019.

2. EL PROYECTO DE UN NUEVO AEROPUERTO EN LISBOA

El año 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 militar⁵ a 25 Km de la capital portuguesa. La necesidad de ampliar el aeropuerto de Lisboa surge porque el actual – conocido como “Aeroporto da Portela” – se encuentra muchas veces colapsado por la afluencia masiva de turistas desde 2013. Antes de la crisis económica de la zona euro, existía un proyecto para construir el mismo en la Base Militar 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 oneroso⁶ – 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 actual, el gobierno refirió que no sería necesaria la realización de EIA – ya que las dimensiones eran muy inferiores a las del anterior –, la verdad es que el proceso está en marcha. El día 19 de septiembre concluyó la fase de consulta pública, con 928 participaciones registradas en el portal Participa – gestionado por la “Agência Portuguesa del Ambiente” (APA). Tanto las instituciones (municipios, asociaciones y partidos políticos) como los particulares están fuertemente divididos. Casi todas las ONG y asociaciones de medio ambiente están contra un proyecto que significa aumentar dramáticamente la mortandad de las numerosas aves que nidifican y tienen en sus rutas la travesía del Estuario del Tajo. Rutas que podrán colisionar con los vuelos de las aeronaves, causando graves accidentes. Además, toda la legislación Internacional de la UE e, incluso, nacional condiciona y limita este tipo de actividades en zonas protegidas, como el Estuario del Tajo – en este sentido, la Convención Ramsar, la Directivas Hábitats y la Directiva Aves, así como la legislación portuguesa sobre reservas naturales. Pero además, las ONG argumentan que la firma prematura del Acuerdo entre el gobierno y la ANA (Aeropuertos de Portugal, liderada por la francesa Da Vinci) para la construcción de la obra de Montijo, antes de la elaboración del Estudio de

⁵ 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).

⁶ 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

Impacto Ambiental (EIA) y del informe de la Comisión de Evaluación es una forma de intromisión política en el proceso de EIA.

Entre los municipios, las opiniones divergen de acuerdo con la familia política a que pertenecen alcaldías. En cuanto que los ayuntamientos del partido socialista (PS), que actualmente gobierna en Portugal, piensan que el aeropuerto es una oportunidad para el desarrollo económico sostenible – es el caso de Barreiro y Montijo – el Municipio de Moita y Seixal (cuyas alcaldías pertenecen Partido Comunista Portugués (PCP) defiende justamente lo contrario. O sea, que el nuevo aeropuerto, además de los impactos ambientales ya referidos por las ONG, perjudicará la calidad de vida de sus poblaciones, debido al ruido y aumento del tráfico y del valor de la vivienda. Argumentan, también, que la opción actual es de corto plazo, pues el turismo en Lisboa está creciendo de tal manera que rápidamente el nuevo aeropuerto será insuficiente y habrá que construir otro de dimensiones superiores, duplicando el gasto público – en este sentido la opción inicial (proyecto de Alcochete) era más ventajosa para el interés general. Finalmente, el “Instituto de Conservação da Natureza e das Florestas (ICNF)” emitió un parecer favorable al EIA, pero condicionado a que la “ANA Aeroportos” pague cerca de 20 millones de euros para mitigar y compensar los impactos en la avifauna. A razón de €4,5 por cada movimiento (aterrizar y despegar) en el nuevo aeropuerto.

La opinión del referido instituto parece haber pesado bastante en la DIA favorable pero condicionada emitida por la APA, el pasado día 31 de octubre. O sea, todo indica que Lisboa va a tener nuevo aeropuerto en Alcochete, si bien que las medidas de compensación para minimizar los impactos del mismo ascenderán a €48 millones. No obstante, hay que referir que está todavía pendiente la decisión sobre proceso judicial iniciado en febrero por una ONG de defensa del medio ambiente que demanda la realización de una evaluación ambiental estratégica (EAE) – que, en su opinión, debería haber sido realizada antes del EIA del proyecto – y que ya comunicó públicamente que está ponderando interponer una providencia cautelar sobre la DIA que aprueba el nuevo aeropuerto⁷.

3. LUCHA CONTRA EL CAMBIO CLIMÁTICO, NEUTRALIDAD CARBÓNICA Y MOVILIDAD ELÉCTRICA

El Ministerio de Ambiente portugués, que el año pasado, había salido reforzado con la cesión, por parte del Ministerio de Economía y Energía de sus competencias en materia energética – a partir de lo cual pasó a denominarse

⁷ Ver: “APA aprova aeroporto do Montijo com contrapartidas de 48 milhões”, *Público* (31/10/2019)

“Ministerio do Ambiente e da Transição Energética” (MATE) vio su nombre nuevamente alterado tras las elecciones nacionales de octubre de 2019. Ahora se llama: “Ministério do Ambiente e da Ação Climática (MAAC)”. No obstante, esta alteración no es tan sólo nominal, sino que adquiere nuevas competencias – antes atribuidas al Ministerio de Agricultura – y en lo que se refiere a la ordenación forestal. Además, el próximo XXII Gobierno Constitucional – que el 26 de octubre pasado fue investido, divulgando, en ese mismo día, su Programa de Gobierno – promete una gran ambición en lo que se refiere a medidas ambientales, sobre todo a las relacionadas con la “descarbonización” de la economía. Por ejemplo, las dos únicas centrales eléctricas a carbón que funcionan en Portugal (Pego y Sines) y que ya el anterior Gobierno había anunciado que serían cerradas en 2023 y 2025, respectivamente, ahora dice que lo serán pero dos años antes (2021 y 2023). Esta promesa, que esperamos se cumpla, va a suponer un gran esfuerzo para un país que, como no tiene energía nuclear, deberá, necesariamente, reforzar la hidroeléctrica, eólica y solar. Además, se promete una “revolución” en los transportes con el refuerzo en el ferrocarril, la manutención de los precios sociales de los transportes públicos en todo el territorio – estos fueron reducidos el año pasado para la mitad, (o más en algunos casos⁸) y la continuación de la apuesta en la movilidad eléctrica.

Simultáneamente y en materia de lucha contra el cambio climático, fue publicada en julio 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, para que Portugal sea neutro en carbono en 2050 habrá que reducir, a partir de 2019, de 68 para 12 Megatoneladas las emisiones de CO₂. Lo que significará aumentar de 9 para 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 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 ultrapasa 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

⁸ Desde abril de 2019, en las áreas metropolitanas de Lisboa y de Oporto hay nuevas modalidades de pago mensual de los transportes públicos: uno que permitirá viajar por toda el área metropolitana (18 municipios, en el caso de Lisboa y 17 en Oporto) que costará 40 euros, lo que permitirá, en algunos casos, ahorros mensuales de más de 100 euros. Hasta ahora, el abono más caro de la Gran Lisboa costaba 192,15 euros, correspondiente a un combinado entre ferrocarril y la empresa “Barraqueiro Transportes”. Con el nuevo “Navegante Metropolitano”, los usuarios de estos transportes tendrán, por lo menos, un ahorro mensual de 152,15 euros. Véase [este enlace](#).

euros por año, lo que representa un valor acumulado (entre 2020 e 2050) de 128 mil millones de euros.

En lo que se refiere a la inversión estatal necesaria para las medidas previstas en la referida Hoja de Ruta se calcula que en media anual – fuera otros gastos necesarios e indirectos –, serán aplicados: en el ciclo urbano del agua, alrededor de 500 millones de euros; en la adaptación al territorio – litoral y combate a las inundaciones y sequías – aproximadamente 200 millones, y; para la “descarbonización” de los transportes y eficiencia energética irán hasta los 1200 millones. Pero también se espera que la dinámica económica del mercado, apoyada por un conjunto de políticas públicas adecuadas – sobre todo las relacionadas con el Plan para la Economía Circular –, originen una inversión privada anual de 30 mil millones de euros entre 2020 e 2050. Como balance final, la Hoja de Ruta concluye que: sin el impulso de la neutralidad carbónica habría una reducción de 60% de las emisiones de CO₂ hasta 2050, mientras que, gracias a ella, se espera alcanzar, por lo menos, 85%.

Hay que referir que una das medidas más polémicas de la Hoja de Ruta fue la previsión de una reducción significativa del ganado bovino, debido a su fuerte contribución para las emisiones de metano. Para apoyar esta medida, el Rector de la Universidad de Coimbra decidió eliminar la carne de vaca del menú de los comedores universitarios a partir de enero de 2020⁹. Esta decisión fue objeto de alguna polémica en los medios de comunicación, que la han valorado tan sólo como una medida simbólica con pocos efectos prácticos, pero que ha levantado la “furia” del sector ganadero.

Por último, el programa de gobierno, para apoyar las medidas de la Hoja de Ruta para la neutralidad carbónica prevé también el desarrollo de un “banco verde”, a través de la “Institución Financiera de Desarrollo”, para acelerar las varias fuentes de financiamiento existentes dedicadas a proyectos de neutralidad carbónica y economía circular.

Finalmente, hay que referir que tal como en 2018 continúa la tendencia de crecimiento del mercado de vehículos ligeros eléctricos, así como la instalación de nuevos puntos de abastecimientos normales y rápidos que ya han superado los 1350, extendiendo la red a todo el territorio nacional. Así mismo, se ha dado continuación a los incentivos financieros y otras medidas de discriminación positiva para facilitar la utilización de vehículos eléctricos, pero además el nuevo gobierno pretende la eliminación de los subsidios perjudiciales al medio ambiente aplicados a los combustibles fósiles. Con esta finalidad, se procederá a una revisión de la fiscalidad sobre los vehículos para reforzar la discriminación positiva de los que tienen mejor desempeño ambiental, manteniendo la tributación en función de las emisiones de CO₂ y confiriendo

⁹ Cf. LUSA (17/09/ 2019).

una clara ventaja fiscal a los vehículos eléctricos¹⁰. Además, para facilitar la transición, se prevé la adopción de un umbral de obligatoriedad de instalación de puestos de cargamento de vehículos eléctricos en determinadas infraestructuras de acceso público, como el interfaz de transportes municipales, bien como establecer la obligación de que todos los edificios nuevos dispongan de los mismos.

Por su parte, y en lo que se refiere a bicicletas eléctricas, la meta fijada es alcanzar en 2030 la media europea. Actualmente, solo 0,5% de los portugueses usan la bicicleta como medio de transporte, por lo que el objetivo es llegar a los 7,5%, lo que corresponde a un aumento de 15 veces más. Así, los dos mil kilómetros de vías para ciclistas existentes deben aumentar diez mil hasta 2030 y se avanzará en medidas de educación para aumentar la seguridad vial y la compatibilidad entre los diferentes tipos de vehículos que circulan por la vía pública, a fin de reducir a mitad la siniestralidad de peatones y ciclistas. En este campo, de acuerdo con la Federación Europea de Ciclismo, Portugal ocupa a 27.^a posición, entre los 28 países con "condiciones para pedalear".

4. RESIDUOS Y ECONOMÍA CIRCULAR

En esta materia, el nuevo gobierno pretende aplicar medidas de fiscalidad verde, para conseguir un progresivo reequilibrio de la carga fiscal, disminuyendo los impuestos sobre el trabajo y penalizando las prácticas que perjudiquen el medio ambiente, como el consumo excesivo y la no reutilización y reciclaje de residuos.

Sin embargo, los datos sobre los resultados de una de las medidas más simbólicas de fiscalidad verde¹¹ – la destinada a reducir el consumo de bolsas de plástico – continúan siendo poco prometedores. Con efecto, muestran que los portugueses están dispuestos a reducir progresivamente su consumo, pero quien se está beneficiando son los hipermercados y no la Hacienda Pública. Así, el Ministerio de Ambiente informó que la recaudación fiscal realizada en el primer año de aplicación de la tasa fue de tan sólo 0,4% de la inicialmente prevista, por lo que el Estado arrecadó cerca de dos mil euros el año pasado.

¹⁰ Paralelamente, se pretende alterar el marco fiscal, de modo a que las entidades patronales no faciliten coches de las empresas a modo de regalía salarial para sus empleados (o, por lo menos, en tal caso, sólo lo hagan con coches eléctricos), concediendo, en contrapartida, más ventajas para el copago mensual de transportes públicos para los trabajadores que opten por los mismos.

¹¹ La contribución sobre las bolsas de plástico leves fue creada por el artículo 30.º de la Ley n.º 82-D/2014, de 31 de diciembre (más conocida como Ley de la "Fiscalidad Verde" y desarrollada por la "Portaria" n.º 286-B/2014, de 31 de diciembre.

Estos datos fueron publicados recientemente por el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) y muestran, sin embargo, que en 2018 los ingresos con impuestos ambientales subieron en su totalidad para 5,3 mil millones de euros.

No obstante y en lo que se refiere al capítulo de los plásticos, el MAAC pretende 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 y definiendo un horizonte próximo, pero realista, para prohibir progresivamente otros usos de plástico, como los excesos en embalajes de productos, a través de sistemas de depósito, de mecanismos de reutilización y de *ecodesign* que permitan minimizar los residuos. También se pretende estimular a las empresas a que asuman compromisos voluntarios de eliminación o reducción de plástico en los embalajes de sus productos, especialmente en el sector alimentario y en las entregas a domicilio, bien como aplicar una tasa sobre los embalajes para *take away* a partir del próximo año. Merece, igualmente, una crítica positiva el Plan Estratégico para los Residuos Urbanos 2020+ (PERSU 2020+). Este Plan publicado en julio de 2019, en sintonía con los principios de la economía circular, excluye la incineración de residuos. Además, está prevista para marzo de 2020 la entrada en funcionamiento del sistema de incentivo de depósito para embalajes de bebidas – que implementará la Ley n.º 69/2018, de 26 de diciembre¹². Si bien que se trata de un proyecto piloto, apenas aplicable en las grandes superficies comerciales y muy distante de la expectativa prevista para 2022 – tanto en términos de la variedad de materiales recogidos, como en los puntos de recogida que estarán disponibles. Desafortunadamente este tenaz combate al plástico no ha sido extendido a otros residuos, no menos insidiosos, como los originados por equipamientos eléctricos y electrónicos¹³.

Por último y en lo que se refiere a las aguas residuales, fue aprobado una norma que será fundamental para comenzar a reutilizar el agua: el “Decreto-Lei” n.º 119/2019, de 21 de agosto¹⁴, que establece el régimen jurídico de producción de agua, obtenida a partir del tratamiento de aguas residuales, para reutilización.

¹² Esta ley realiza la primera alteración del “Decreto-Lei” n.º 152-D/2017, de 11 de diciembre sobre el Régimen Unificado de Flujos Específicos de Residuos. Sobre esta cuestión ver [Amparo SERENO, *Actualidad Jurídica Ambiental* \(86\)](#).

¹³ Portugal alcanzó menos de la mitad de la meta prevista. De acuerdo con los datos del MAAC, la meta prevista en 2019 para la recogida y tratamiento de residuos de equipamientos eléctricos y electrónicos (REEE) es de 103 mil toneladas, pero las Entidades Gestoras (EG) licenciadas, van a recoger como máximo 48 mil toneladas.

¹⁴ Sobre esta cuestión ver [Amparo SERENO, *Actualidad Jurídica Ambiental* \(94\), p. 106](#).

5. ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y POLÍTICA DE PREVENCIÓN DE INCENDIOS

El pasado 5 de septiembre fue publicada la Ley n.º 99/2019, que realiza la primera alteración al PNPOT¹⁵ – aprobado mediante la Ley n.º 58/2007 – con la finalidad de adaptarlo a los nuevos desafíos – como por ejemplo las directrices de la Estrategia de Ciudades Sostenibles 2020 o los compromisos adquiridos con base en el Acuerdo de París sobre el cambio climático. La referida ley fue precedida da correspondiente fase de consulta pública que contó con una amplia participación, una vez que el PNPOT es el instrumento principal del sistema de gestión territorial¹⁶. Los elementos fundamentales del PNPOT son: por un lado, el Modelo Territorial a seguir, y; por otro lado, la Agenda para el Territorio que contempla 50 medidas¹⁷ políticas para dar respuesta y aprovechar positivamente los cambios radicales que el país va a sufrir, así como apoyar los nuevos cambios de rumbo que se pretenden concretizar para alcanzar el desarrollo territorial sostenible.

Como antes mencionamos, el actual “Ministério do Ambiente e da Ação Climática (MAAC)” adquirió nuevas competencias – antes atribuidas al Ministerio de Agricultura – y en lo que se refiere a la ordenación de los bosques. Esta medida me parece fundamental para combatir con eficiencia los incendios forestales – recuerdo que los del verano/otoño de 2017 provocaron 110 víctimas (amén de los costes ambientales y económicos). Una de las causas apuntadas fue precisamente la excesiva fragmentación de las competencias entre el Ministerio de Ambiente y el de Agricultura. Concretamente, la ineficacia de la tutela compartida sobre el “Instituto da Conservação da Biodiversidade e da Floresta” – que tradicionalmente estuvo siempre dirigido por el Ministerio del Ambiente y que como consecuencia de la crisis económica de 2008-13 había pasado también a manos del Ministerio de Agricultura. La incompatibilidad

¹⁵ Sobre esta cuestión ver [Amparo SERENO, *Actualidad Jurídica Ambiental* \(94\), p. 108.](#)

¹⁶ La figura del PNPOT fue creada por la Ley de Bases de la Política de Ordenación del Territorio y de Urbanismo de 1998, con el objetivo de dotar al País de un instrumento necesario para obtener una visión prospectiva, completa e integrada de la organización y desarrollo del territorio y para promover da coordinación y articulación de políticas públicas con base territorial, bien como para la programación de inversiones territoriales a financiar tanto por programas nacionales, como por los de la Unión Europea (UE).

¹⁷ Entre las medidas más importantes están: mejorar la gestión del recurso agua en un clima de escasez; valorizar el recurso suelo y evitar el desperdicio del mismo; afirmar la biodiversidad como un activo territorial; valorizar el territorio a través del paisaje; planificar y gestionar de forma integrada los recursos geológicos y mineros; ordenar y revitalizar los bosques; prevenir riesgos y adaptar el territorio al cambio climático; valorizar el Litoral y aumentar su resiliencia, y; promover la rehabilitación urbana, cualificar el ambiente urbano y el espacio público.

entre los intereses ambientales y agrícolas ponían en causa la “governabilidad” y por consiguiente la eficacia en la actuación del referido Instituto.

El actual Gobierno refiere en su Programa que realizará una profunda reforma forestal, teniendo como meta una mayor resiliencia mediante el aumento del área de bosques y especies más adaptadas al territorio. Además, serán creados nuevos incentivos económicos para proyectos de sumideros forestales y otras actividades silvícolas y agroforestales que promuevan el secuestro de carbono¹⁸.

Por último, hay que señalar que en relación con las áreas protegidas y con el objetivo, entre otros, de prevenir los incendios en las mismas, fue aprobado el “Decreto-Lei” n.º 116/2019, de 21 de agosto por el que se establece el modelo de cogestión de áreas protegidas. Este modelo estaba ya previsto en la 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 con la finalidad de establecer acuerdos de gestión colaborativa con las entidades presentes en el territorio de las referidas áreas protegidas. En este sentido, se tuvo en cuenta, la experiencia previamente adquirida con los proyectos de prevención estructural contra incendios y restauración de parques naturales y, en especial, el proyecto piloto para la gestión colaborativa del Parque Natural (PN) del Tajo Internacional, que tuvo su inicio en 2017, y que constituyó un modelo a seguir. En este caso, el acuerdo de cogestión reunió a la Autoridad Nacional para la Conservación de la Naturaleza y de la Biodiversidad juntamente con los tres municipios portugueses cuyos términos municipales están incluidos en el área del PN del Tajo Internacional, así como una institución universitaria, una asociación empresarial y una ONG de medio ambiente. Todas ellas intervinientes en el territorio portugués del referido PN.

Además, con el nuevo modelo de cogestión de áreas protegidas de ámbito nacional se permite que las asociaciones de municipios ya constituidas, o que vayan a constituirse, puedan 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 de base

¹⁸ Este efecto también se conseguirá mediante la promoción de especies de crecimiento lento, de modo a asegurar la acumulación duradera de carbono atmosférico. No obstante, se estudiará la introducción de especies forestales no autóctonas más adaptadas a las nuevas condiciones climáticas de las regiones del país expuestas a la desertificación física y se clarificará el marco de responsabilidades en lo que toca a la ejecución de las redes de defensa forestal contra incendios. En las zonas afectadas por incendios de grandes dimensiones serán constituidas unidades de gestión que no solo atribuirán los incentivos financieros, sino que también aplicarán las multas a los propietarios o gestores de predios urbanos y mistos no edificados en el interfaz entre lo urbano consolidado y los espacios rurales.

comunitaria. Así, se persigue la finalidad de imprimir una dinámica de gestión de proximidad en las áreas protegidas, bien como aplicar los principios de subsidiariedad, descentralización administrativa y participación de los órganos municipales en la respectiva gestión. Sin embargo se ha criticado que la nueva legislación no tuvo una fase de consulta pública ni de evaluación del proyecto piloto del Parque Natural del Tajo Internacional, además de transferir demasiadas competencias para los municipios – lo que constituye un riesgo dada la falta de sensibilidad ambiental de algunos de ellos – a la vez que deja en un segundo plano el papel del ICNF.

Finalmente, hay que referir que está prevista para el próximo año la implementación de casos piloto de remuneración de los servicios de los ecosistemas en áreas protegidas. Específicamente en el caso del Tajo Internacional, en la Sierra del Açor, y en la Sierra de Monchique. Esta iniciativa también merece una crítica muy positiva ya que supone un primer paso para los mercados comiencen a reconocer y valorizar servicios prestados por los ecosistemas – tales como, conservación y calidad del suelo y del agua, biodiversidad, secuestro de carbono, paisaje y ordenación del territorio.

6. POLÍTICA DE AGUAS: EL ETERNO RETORNO DE LA SEQUÍA

El 31 de octubre de 2019 [más de 87% do território português continental estava em situação de seca meteorológica](#)¹⁹. Cada vez que hay sequía – y las mismas suceden con más frecuencia y severidad en el Centro y Sur de la Península, o sea a partir de la cuenca del Tajo – salen a la luz las noticias sobre el cumplimiento (o no) de los caudales acordados en el Convenio de Albufeira (CA) de 1998. En este Convenio se establecen los caudales mínimos que España debe entregar a Portugal cada año – determinados trimestralmente, semanalmente y, en el caso del Guadiana, también diariamente. Sin embargo, hay un patrón de comportamiento que se repite cada que hay sequía: la contradicción entre la información oficial (de los Ministerios de Ambiente portugués y español) que afirman que España cumple con los caudales mínimos y las fuentes de la sociedad civil – tales como: asociaciones de defensa del medio ambiente, pescadores, clubes náuticos fluviales y municipios ribereños del Tajo – que afirman justamente lo contrario. Así sucedió durante la sequía de 2017 y volvió a suceder nuevamente en octubre de 2019. Durante este año los medios de comunicación portugueses han ido “bombardeando” la opinión pública con noticias alarmantes sobre el estado de las aguas del Tajo²⁰ hasta que

¹⁹ Esta sequía fue especialmente grave en el Algarve como retrata la prensa nacional. Ver, por ejemplo: “O deserto entrou pelo Nordeste algarvio adentro”, *Público*, 14.11.2019.

²⁰ Ver, por dar otro ejemplo: [“O maior rio da península ibérica está a morrer?”](#)

el 9 octubre noticiaban: “el Tajo internacional está en los mínimos de los últimos 40 años”. El retrato desolador de los cauces secos del río en territorio portugués se hace al por menor en reportajes televisivos alarmantes²¹, pero también en los restantes medios de comunicación²². En esta ocasión la “sequía” del Ponsul y Sever (afluentes del Tajo en territorio portugués) fue causada por descargas extraordinarias realizadas en la presa de Cedillo (situada en Cáceres junto a la frontera portuguesa y cuyo pantano es “alimentado” por los dos ríos antes referidos), con el objetivo de que España cumpliera in extremis el régimen de caudales anual de la Convención de Albufeira para el Tajo. A finales de octubre de 2019, varias voces provenientes de la sociedad civil²³ afirman que el Convenio de Albufeira no fue cumplido en el Tajo, señalando como culpables en primer lugar los gobiernos, pero también las hidroeléctricas²⁴. Otra vez, como en 2017, la historia se repite: el Ministro portugués del Ambiente desmiente esa información, afirmando que España cumple los caudales²⁵. Mientras tanto la “Comisión de Acompañamiento y Desarrollo del Convenio” (CADC) continúa muda y sin cumplir su papel de control de la aplicación del mismo. Sobre los resultados del Grupo de Trabajo (GT) que fue creado el año pasado nada sabemos, una vez que el acta de la última reunión de la Comisión (realizada en noviembre del año pasado) todavía no está disponible en internet²⁶ y este año no se reunió – incumpliendo el mínimo exigido por el Convenio (una vez por año). Todo parece indicar que la CADC no funciona con la diligencia que debía y los indicios del malestar del gobierno portugués en relación al Tajo manan de otras fuentes. Concretamente, en el nuevo Programa de Gobierno se prevé que el ejecutivo portugués inicie con el español un proceso de “desarrollo” de la Convención de Albufeira para garantizar caudales diarios que respondan a las necesidades ecológicas de los ríos internacionales y sus afluentes²⁷ y el pasado día 3 de noviembre el Ministro de Ambiente dijo públicamente que la gestión española de los caudales – aunque de facto

²¹ Ver, por ejemplo, [video de uno de los reportajes en TV](#).

²² Ver, por ejemplo: “Tejo. Ministério do Ambiente defende Espanha. Ambientalistas atacam” Diário I (09.10.2019).

²³ Asociaciones de pescadores, clubes deportivos de navegación fluvial, alcaldes de los pueblos ribereños situados en el Parque Natural del Tajo Internacional e ONG de defensa del Ambiente. Cf: “Autarcas de Portugal e de Espanha preocupados com redução drástica do caudal do Tejo”, LUSA (07/10/ 2019)

²⁴ “[Quando as barragens secaram o Tejo!](#)” – Cá por Causas’ – por Paulo Constantino

²⁵ “Tejo. Ministério do Ambiente defende Espanha. Ambientalistas atacam” Diário I de 09.10.2019.

²⁶ Cf. [acta de la última reunión de la Comisión \(realizada en noviembre del año pasado\)](#) consultado en 20/03/2020.

²⁷ LUSA (26/10/2019)

cumpliese el Convenio – era inaceptable²⁸, debido a los daños económicos y ambientales causados.

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 inicialmente previsto para Alqueva, pero también fuera de él. Concretamente, el punto en discordia es el sitio de Pomarão – situado en territorio portugués (distrito de Mértola) antes de la confluencia del el Guadiana con el Chanza. Ya en 2017, el propio Ministro portugués²⁹ reconoció, públicamente, que Portugal no estaba a cumplir el mínimo establecido. Además, desde 2008 que está pendiente de conclusión un estudio que determine cuales los caudales que deben ser aportados en este tramo del Guadiana³⁰. Los actualmente previstos (5m3/segundo) fueron establecidos unilateralmente por Portugal teniendo en cuenta las disponibilidades del Sistema Alqueva-Pedrogão (SAP). Sin embargo, actualmente, Alqueva no sirve sólo la Cuenca del Guadiana, sino también otras cuencas internas portuguesas – como la del Sado y las Riberas del Algarve. Pero como antes se refirió, de todo lo más preocupante son las crecientes demandas del nuevo regadío portugués – más de 200.000 hectáreas, sobre todo del olivar intensivo³¹ – que están presionando cada vez más aquel que se considera el mayor lago artificial de Europa (Alqueva). Esto que puede explicar algunas de las dificultades de Portugal para llegar a acuerdo con España en Pomarão. Pero también, por lo menos en parte, la “tolerancia” portuguesa ante los incumplimientos españoles, antes relatados, en el Tajo.

7. NOTAS FINALES: LITIO, AMIANTO, SUELOS CONTAMINADOS Y “JUSTICIA AMBIENTAL”: EL CASO DEL PUERTO DE SETÚBAL

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

En primer lugar, los proyectos de extracción de litio –material imprescindible para la construcción de baterías eléctricas – y de la primera refinería europea para la producción de hidróxido de litio en Portugal. Este

28 «Governo: gestão que Espanha fez do caudal do Tejo “não é aceitável”». *Público* 03.11.2019.

29 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) 2020.

30 Como consta do Art. 8.º 2 b) do Protocolo de Revisión del CA de 2008.

31 Frecuentes quejas de la ciudadanía se han relacionado con la recolección de aceitunas durante la noche, que provoca una fuerte mortalidad de las aves que duermen en la copa de los olivos.

proyecto promovido por el MAAC y el Ministerio de Economía en el Norte del país (localidad de Boticas), es sin embargo fuertemente censurado por asociaciones ambientalistas, ONG locales y las poblaciones donde estarán situadas las minas de litio.

En segundo lugar, el problema de amianto en los tejados de algunas escuelas continua sin resolverse. El gobierno no consiguió publicar una lista de escuelas donde es necesario realizar obras para retirar los materiales que contienen el amianto. Tampoco son claros los criterios que deben aplicarse para conceder prioridad a unos edificios en detrimento de otros.

En tercer lugar, continua sin publicarse la legislación sobre prevención y mitigación de los suelos contaminados, cuya elaboración fue iniciada hace varios años y que es esencial para asegurar responsabilidades futuras y tratar convenientemente el pasivo ambiental que todavía persiste en diversas áreas del país. Sin salir de Lisboa, en 2019, ya hubo dos casos graves de quejas por suelos contaminados descubiertos, precisamente, en zonas de ampliación de dos hospitales privados – CUF-Descobertas (en la zona de la antigua EXPO 98, actual “Parque das Nações”) y Hospital Champalimaud (situado en la no menos turística zona de Belén).

Por último, pero no menos importante, continua – tal como en años anteriores – el deficiente funcionamiento de la “justicia ambiental”. En 2019 salieron a la luz datos estadísticos – proporcionados a los medios de comunicación por la propia “Agência Portuguesa do Ambiente” (APA) – según los cuales, en los últimos cinco años la Inspección del Ambiente sólo cobró 24% de las multas aplicadas³². Tan solo nueve de 37 millones de euros. Esto debido a que los tribunales, todavía hoy, no dan importancia a los daños ambientales y a la consecuente responsabilidad de los agentes que originan los mismos. Pero también hay casos en que los procesos ni siquiera llegan a los tribunales porque la Fiscalía los archiva antes.

Finalmente, no puedo dejar de hacer una mención aquel que podría ser considerado “el caso del año”: el proyecto para dragar el Estuario del Sado. La cuenca interna portuguesa del Sado – antes citada por recibir aguas del Guadiana para paliar los efectos de la sequía y por el aumento del regadío en la zona –, fue también durante 2019 objeto de gran polémica debido al proyecto de extracción de 6,5 millones de metros cúbicos de arena de su Estuario situado en el Puerto de Setúbal. Aunque esta zona no pertenece a la Red Natura, es indudable su valor ambiental y paisajístico. No obstante, la necesidad de permitir el cada vez más numeroso tráfico de embarcaciones en el Puerto de Setúbal, ampliando el mismo, pesó más en la DIA positiva emitida por la APA hace ya más de dos años. Como era de esperar, asociaciones ambientalistas,

³² *Público*, 23/12/2019.

ONG locales y los ciudadanos de Setúbal se han venido manifestando en diversas ocasiones contra esta decisión – incluso frente a la *Assembleia da República* (el Parlamento portugués). Sin embargo, lo más inesperado, ha sido, en mi opinión, la “triste figura” de la Justicia Portuguesa en este caso, con varias sentencias contradictorias entre las diferentes instancias. Y lo peor: cuando el caso parecía darse por zanjado, tras la decisión del Tribunal Supremo, rechazando una providencia cautelar interpuesta por el “Clube da Arrábida” – que permitía, finalmente, el inicio de las obras de ampliación del Puerto –, el Tribunal Fiscal de Almada (localidad próxima de Setúbal) aceptó una nueva solicitud de medida cautelar – interpuesta, esta vez, por la Asociación SOS Sado –, paralizando nuevamente las obras. La última noticia sobre el caso es que la misma Asociación ha presentado una queja ante la Comisión Europea (CE), acusando a las autoridades portuguesas de incumplimiento de la legislación ambiental de la UE. Queda por saber cuál será la decisión de Europa. Pero eso sobre eso hablaremos en el OPAM 2020.