

DERECHO Y POLÍTICAS AMBIENTALES EN PORTUGAL

(PRIMER SEMESTRE 2025)

AMPARO SERENO ROSADO

Investigadora Integrada del Polo del ISCAL en el IJP

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

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. ENERGÍAS RENOVABLES Y COMBATE AL CAMBIO CLIMÁTICO. II. 1 Valoración general: avances y retrocesos. II.2 El “apagón” de 28 de abril y la “independencia eléctrica” de Portugal. III. MOVILIDAD ELÉCTRICA, TELETRABAJO Y SEMANA DE CUATRO DÍAS. IV. RESIDUOS Y ECONOMÍA CIRCULAR V. LA TENSIÓN NORMATIVA EN EL RÉGIMEN DEL SUELO. VI. POLÍTICA DE AGUAS: EL PROGRAMA “AGUA QUE NOS UNE”. VII. NOTAS FINALES: MORATORIA PARA LA MINERACIÓN EN EL MAR PROFUNDO Y LA PROCURA DEL LITIO

I. INTRODUCCIÓN

El primer semestre de 2025 ha estado marcado por transformaciones significativas en la arquitectura institucional y financiera de la política ambiental en Portugal, consolidando las reformas iniciadas en el segundo semestre de 2024. Las mismas han redefinido las competencias administrativas y los flujos financieros destinados a la acción climática y ambiental, con implicaciones sustanciales para la gobernanza y la ejecución de políticas públicas en estos ámbitos.

La creación de la Agencia para el Clima (ApC) – oficializada por el “Decreto-Lei” n.º 122/2024, de 31 de diciembre¹– ha representado un paso decisivo hacia una gobernanza climática más integrada en Portugal. Esta nueva entidad ha asumido competencias previamente dispersas – entre la Agência Portuguesa del

¹ Esta normativa fue ya rectificada por la Declaración de Rectificación n.º 7/2025, de 24 de enero.

Ambiente (APA) y las Secretarías Generales de dos Ministerios² –, incluyendo la gestión de fondos nacionales, europeos e internacionales relacionados con el clima, como el Fondo Ambiental, los EEA Grants, el Fondo Social para el Clima, el Fondo de Modernización y el Fondo Azul (destinado a actividades desarrolladas en el espacio marítimo nacional). Específicamente, el Fondo Ambiental – creado por el Decreto-Lei n.º 42-A/2016 –, ha experimentado una reestructuración significativa en su gestión y asignación de recursos. En el primer trimestre de 2025, el Fondo Ambiental³ realizó pagos por un total de 143.497.619,40 euros, destinados a diversas áreas, incluyendo la prevención de incendios rurales, la modernización del transporte público – especialmente en lo que se refiere a la electrificación del mismo – y el apoyo a comunidades de energía renovable y autoconsumo colectivo.

Además, la orgánica de ApC ha sido instituida pensando en su transparencia y en mejorar el modelo de fiscalización y auditoria relativamente a el de la APA⁴, a la que viene a sustituir parcialmente – o sea en funciones relacionadas con el combate al cambio climático y la distribución de los fondos inherentes al mismo – y a suceder en su estatuto de “Autoridad⁵ Nacional del Comercio Europeo de Licencias de Emisión” (CELE).

² La Secretaría General del Ministerio de Ambiente y la Secretaría General del Ministerio de economía fueron extintas por fusión y sus competencias en materia de gestión de fondos relacionados con el clima y el ambiente (como el Fondo Ambiental) o relativos al dominio público marítimo (Fondo Azul) pasaron a ser gestionados por la ApC.

³ Cf. <https://www.fundoambiental.pt/>. “Apoios 2025”

⁴ Así como consta da normativa que instituye la ApC: *“En lo que se refiere a la organización interna de la ApC, su estructura cuenta con un Consejo Directivo compuesto por un presidente, un vicepresidente y dos vocales, seleccionados por su experiencia en gestión y políticas públicas con mandatos de tres años, renovables. Además, será designado un fiscal único, responsable de la supervisión financiera y auditorías. Aunque el Estatuto de la ApC será aprobado posteriormente, el «Decreto-Lei» n.º 122/2024, de 31 de diciembre, establece que el modelo de gestión de la ApC será colaborativo e integrado, promoviendo la cooperación con universidades, empresas, ONG y ciudadanos. Además, los fondos de la AdC serán gestionados con transparencia. Esto significa que la ApC está obligada a publicar la información sobre proyectos financiados, ejecución presupuestaria y resultados alcanzados, ... estando previstos mecanismos para prevenir irregularidades, fraudes y conflictos de interés”*. Cf. Sereno, A.; Silveira, P. “Comentarios al «Decreto-Lei» n.º 122/2024, de 31 de diciembre”, *Actualidad Jurídica Ambiental*. 29 enero 2025, Disponible en:

<https://www.actualidadjuridicaambiental.com/?s=amparo+sereno>.

⁵ La Autoridade del CELE es, además la que administra el Registo Português de Licenças de Emissão” (RPLE), “Sistema Nacional de Inventário de Emissões por Fontes e Remoção por Sumidouros de Poluentes Atmosféricos (SNIERPA)” y coordina el “Sistema Nacional de Políticas e Medidas” (SPeM) para la acción climática

Así, podemos afirmar que se ha producido un proceso de reestructuración administrativa en que la APA ha perdido todas sus competencias relativas al combate al cambio climático y gestión del Fondo Ambiental. Sin embargo continua a concentrar a nivel nacional el resto de las competencias relacionadas con gestión de los recursos hídricos y aguas costeras, residuos, control de la contaminación acústica y del aire, evaluación de impacto y licenciamiento ambiental y otras relacionadas.

Sin embargo, estos trabajos a “marchas forzadas” que con gran ímpetu había iniciado el recién creado Ministerio de Ambiente y Energía (MAE) se han visto abruptamente interrumpidos por el colapso del ciclo político. Con la dimisión del Primer Ministro, el 11 de marzo de 2025, y la consecuente “caída” del XXIV Gobierno Constitucional – que poco más de un año llevaba en funciones – la acción gubernativa se ha visto paralizada. En este momento y de acuerdo con las reglas constitucionales⁶ lo que hay en Portugal es un “gobierno en gestión” que no puede tomar otras decisiones, fuera de aquellas estrictamente necesarias para la gestión de los negocios públicos. Por su parte, el Parlamento portugués fue disuelto a 19 de marzo hasta las nuevas elecciones generales – convocadas por el Presidente de la República⁷ para 18 de mayo de 2025. Así, tanto el ejecutivo como el legislativo están paralizados hasta después de las próximas elecciones generales, lo que afecta a todas las áreas de la gobernanza y especialmente, a las políticas de ambiente y energía que había comenzado a “andar a paso acelerado” desde el segundo semestre del año pasado – como se puede leer en mi anterior crónica de esta Revista.

II. ENERGÍAS RENOVABLES Y COMBATE AL CAMBIO CLIMÁTICO

II. 1 Valoración general: avances y retrocesos

Como referí en las crónicas del semestre anterior, Portugal acabó 2024 con cifras récord⁸ en los que se refiere a la producción y consumo de energías renovables

⁶ Cf. Art. 192º de la Constitución de la República Portuguesa (CRP).

⁷ Cf. <https://www.presidencia.pt/atualidade/toda-a-atualidade/2025/03/presidente-da-republica-dissolve-parlamento-e-convoca-eleicoes/>

⁸ Cf. <https://www.review-energy.com/otras-fuentes/portugal-rompe-records-de-produccion-renovable-en-2024>

(ER). Estas abastecieron el 71% del consumo eléctrico nacional, alcanzando una producción 36,7 TWh, la más alta registrada en el sistema eléctrico portugués⁹. Este avance se atribuye al crecimiento interanual del 37% en la energía solar fotovoltaica y al fortalecimiento de las fuentes eólica e hidroeléctricas, lo que convierte a Portugal en uno de los “mejores alumnos” de la UE en neutralidad carbónica y combate al cambio climático¹⁰

No obstante, este progreso ha generado desafíos, como la oposición local a grandes proyectos fotovoltaicos en comunidades rurales debido a su impacto ambiental y social¹¹. Por dar un ejemplo reciente, la nueva central fotovoltaica en *Condeixa-a-Nova*¹², en el centro de Portugal, ha generado una fuerte polémica debido a la destrucción de un extenso bosque compuesto por más de mil encinas y más de 40.000 alcornoques, entre otras especies. El Gobierno autorizó la tala de estos árboles bajo el argumento de “interés nacional” y en nombre de la transición energética, justo un día antes de caer. La instalación de los tres parques solares, que ocuparán 35 hectáreas, fue eximida de evaluación de impacto ambiental y cuenta con apoyo institucional, a pesar de las críticas locales y ONG. Paralelamente, las “Comunidades de ER” (CER) – municipios u otros grupos vecinales organizados para producir electricidad de autoconsumo – no acaban de “salir del papel”. De acuerdo con la *Direção-Geral de Energia e Geologia* (DGEG¹³), hasta enero de 2023 se habían presentado 372 solicitudes de licenciamiento para CER y Autoconsumo Colectivo (ACC). De estas, 95 obtuvieron aprobación técnica, pero solo cuatro estaban en operación plena en esa fecha. Algunos pedidos datan de 2019, fecha en que fue publicada la normativa sobre CER¹⁴, luego son ya más de cinco años de espera de una

⁹ Cf. www.ren.pt

¹⁰ Cf. El País 14/01/2025 “Cómo Portugal se convirtió en el país más descarbonizado del sur de Europa”

¹¹ <https://tellkes.com/portugal-alcanza-un-record-del-71-en-consumo-electrico-de-energias-renovables-en-2024-pero-enfrenta-oposicion-local-a-grandes-proyectos-fotovoltaicos/>

¹² Cf. <https://www.agroportal.pt/energia-verde-condeixa/>

¹³ Cf. <https://www.dgeg.gov.pt/pt/areas-setoriais/energia/energia-eletrica/producao-de-energia-eletrica/producao-descentralizada-autoconsumo-e-upp-mp-mn/autoconsumo-e-cer/>

¹⁴ “Decreto-Lei” n.º 162/2019, de 25 de octubre, que regula el autoconsumo de energía renovable y las comunidades de energía. Además, el Decreto-Ley n.º 30-A/2022, de 18 de abril, introdujo medidas excepcionales para simplificar los procedimientos administrativos en proyectos de energías renovables. Estas medidas fueron prorrogadas hasta el 31 de diciembre de 2026 por el Decreto-Ley n.º 116/2024, de 30 de diciembre.

respuesta. La Asociación Portuguesa de Energías Renovables (APREN¹⁵) ha señalado que la morosidad en los procedimientos de licenciamiento está bloqueando inversiones significativas en el sector de las ER.

Otros importantes instrumentos de combate al cambio climático, Planes Municipales de Acción Climática (PMAC), tampoco acaban de “salir del papel” o sólo lo hacen parcialmente. De hecho, más de la mitad de los municipios portugueses no han elaborado sus PMAC, incumpliendo así la Ley de Bases del Clima (LBC¹⁶) que fijaba febrero de 2024 como plazo final. Actualmente, 158 de los 308 municipios carecen de este instrumento, lo que revela una implementación lenta y desigual de la legislación. Además, ninguna de las entidades regionales – “Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR)” – ha entregado sus Planes Regionales de Acción Climática (PRAC), y el Consejo para la Acción Climática¹⁷, previsto por la ley como órgano clave para su aplicación, aún no ha sido constituido. A pesar del aumento en el número de municipios comprometidos con la neutralidad carbónica —de 35 en 2022 a 97 en 2024— solo una minoría dispone de estrategias concretas para alcanzarla. La falta de sanciones ha convertido el incumplimiento en norma, generando preocupaciones sobre la efectividad de la política climática local.

En contraste con este paso lento y, incluso, transgresor en el cumplimiento de los plazos legales, en lo que se refiere a las CER y a los PMAC, el MAE no cesa en su ambición. En este sentido fue actualizado el Plan Nacional de Energía y Clima 2030 (PNEC 2030) estableciendo objetivos más exigentes: aumentar la participación de las energías renovables en el consumo final de energía al 51% y generar el 85% de la electricidad a partir de fuentes renovables para 2030¹⁸. Si bien que ya se admite una excepción para la energía eólica marítima, en la ha habido un retroceso sobre el plan inicial. En 2022, estaba prevista una capacidad total instalada de 10 GW en energía eólica marina. Sin embargo, el actual PNEC

¹⁵ <https://www.jornaldenegocios.pt/empresas/energia/detalhe/licenciamento-esta-a-bloquear-aposta-de-60-mil-milhoes-nas-renovaveis-diz-apren>

¹⁶ Ley 98/2021, de 31 de diciembre.

¹⁷ Cf. Público 02/02/2025 “Parlamento vai ter de mudar a lei para criar Conselho para a Acção Climática” <https://www.publico.pt/2025/02/01/azul/noticia/parlamento-vai-mudar-lei-criar-conselho-accao-climatica-2120886>

¹⁸ También el Parlamento se sumó a esta actualización del PNEC 2030 a través de su Resolución n.º 127/2025, de 10 de abril

sólo se compromete 2 GW para 2030¹⁹. Además, el proceso concursal de parques eólicos lleva casi tres años de retraso. El gobierno estableció un plazo de seis meses hasta octubre) para elaborar las normas del concurso, pero aún no hay fecha concreta ni capacidad definida.

En cuanto a la pobreza energética, se estima que entre 1,8 y 3 millones de personas en Portugal se encuentran en esta situación, de las cuales entre 609 mil y 660 mil enfrentan pobreza energética severa. Para combatir este problema, se implementó la Estrategia Nacional de Largo Plazo para el Combate a la Pobreza Energética 2023-2050 (ELPPE), con el objetivo de erradicarla para 2050. Esta estrategia se centra en mejorar la eficiencia energética de las viviendas, garantizar el acceso universal a servicios energéticos esenciales, promover la acción territorial integrada y aumentar la alfabetización energética de los consumidores. Como parte de esta iniciativa, se planea establecer 50 "Espaços Cidadão Energia" en todo el país para 2025, proporcionando apoyo técnico y asesoramiento en eficiencia energética a los ciudadanos. También el Parlamento, a través de su Resolución n.º 122/2025, de 1 de abril, se suma a este carácter de urgencia que se pretende dar a la aplicación de la ELPPE.

Sin embargo, el sector del transporte continúa siendo un desafío en los esfuerzos de descarbonización. A pesar de las múltiples iniciativas para reducir las emisiones en este sector – sobre las que se tratará más adelante –, los avances han sido limitados. Lo mismo ocurre con los sectores de residuos y agricultura, donde las emisiones continúan siendo un obstáculo significativo.

En resumen, mientras Portugal avanza hacia una matriz energética más limpia y sostenible – especialmente en lo que se refiere a la solar, que duplicó en 2024²⁰ –, persisten desafíos en sectores clave que requieren atención continua y políticas integradas para lograr una descarbonización completa. También hay que señalar que la posición de liderazgo a nivel europeo alcanzada por Portugal,

¹⁹ A pesar de su alto potencial, los costes logísticos y la necesidad de plataformas flotantes que encarecen estos proyectos. Aunque Portugal ya cuenta con un pequeño parque eólico *offshore* (*Windfloat*, de 25 MW), aún no existe una economía de escala que viabilice económicamente esta tecnología

²⁰ Cf. Público 11/02/2025, "Potência das centrais solares duplica em 2024"

<https://www.publico.pt/2025/02/11/azul/noticia/potencia-centrais-solares-ligadas-rede-ren-duplicou-2024-212209>

en lo que se refiere a producción y consumo de ER, se está consiguiendo por medio de los grandes parques eólicos y solares – con el correspondiente coste en pérdida de biodiversidad, por lo menos, a corto plazo. Comparativamente, los “pequeños” proyectos de CER y planes municipales de combate al cambio climático avanzan con gran lentitud e incumpliendo, en muchos casos, los plazos de la Ley de Bases del Clima. Esta cuestión se puso de relieve con motivo del “apagón de 28 de abril” que afectó principalmente a la Península Ibérica.

II.2 El “apagón” de 28 de abril y la “soberanía eléctrica” de Portugal.

Aunque en el momento en que escribo estas crónicas no se conocen, exactamente, las causas que provocaron el “apagón” – que están siendo investigadas por comisiones técnicas independientes españolas portuguesas, conjuntas e incluso de la UE –, parte de la opinión pública y publicada portuguesa apuntó como razón principal la pérdida de “soberanía eléctrica” de Portugal.

También como en España los defensores de las nucleares y detractores de las ER en general, aprovecharon la coyuntura para “destronar” las ER y señalar como un gravísimo error el cierre de las centrales a carbón de Sines y de Pego em 2021 – cuestión que tratamos en crónicas anteriores – y que constituye un factor imprescindible para el cumplimiento de las metas de neutralidad carbónica exigidas por la UE.

Sin embargo, me parece que comparativamente a las causas que en los días siguiente se oyeron en la opinión pública española, en Portugal hay que señalar dos que tuvieron un amplio recorrido: una, la dependencia eléctrica de Portugal relativamente España y causada por el Mercado Ibérico de la Electricidad (MIBEL) – analizado en crónicas anteriores, para las que me remito; otra: el hecho de que la Empresa “Rede Eléctrica Nacional” (REN) fue privatizada, siendo actualmente el principal accionista es una empresa pública china.

Estas dos opiniones fueron criticadas en los días siguientes por fuentes oficiales²¹ o más creíbles²². Relativamente a la REN, no es el hecho de la red pública este gestionada por una empresa extranjera que cause la avería, sino que cabe a las autoridades portuguesas la planificación a largo plazo de la red eléctrica nacional, apostar más en la seguridad y prevenir posibles averías. Cuando estas se producen provocando un “apagón”, las centrales capaces de reiniciarse autónomamente (*black start*) son clave para recuperar el sistema. Las “microrredes” también podrían ayudar en estos casos, pero necesitan regulación adecuada y planificación. En este sentido la decisión anunciada por el Gobierno portugués fue reforzar las dos *black start* existentes (“Castelo de Bode” e a da “Tapada do Outeiro”) con dos adicionales (“Alqueva” y “Bajo Sabor²³”)

Relativamente a la presunta pérdida de “soberanía eléctrica” que significa el MIBEL para Portugal. Es opinión parte del hecho de que, cuando se produjo el apagón, Portugal importaba aproximadamente 30% de la electricidad del MIBEL la “avería” en España interrumpió abruptamente la exportación para Portugal, causando el terrible “apagón”. Si bien lo cierto es que: por un lado, Portugal no siempre es el país importador del MIBEL – aunque, en contadas ocasiones – también exporta y el porcentaje importado varía de acuerdo con las necesidades (en el momento en que se produjo el apagón fue de 30% per la media anual es 20%); por otro lado, es gracias al MIBEL que tanto las empresas como las familias pagan una factura eléctrica considerablemente inferior a la media de los países de la UE.

Por último, hay que referir que, la mejor manera de conseguir la ansiada “autonomía eléctrica”, por lo menos para los pequeños consumidores es la

²¹ Cf. Público, 30/04/2025, “Energia. Estarmos ligados é sempre uma vantagem”. Opinión de la Ministra de Ambiente y Energía. <https://www.publico.pt/2025/04/30/opiniao/opiniao/energia-estarmos-ligados-vantagem-2131396>

²² Cf. Público, 02/05/2025, Entrevista a Ana Estanqueiro, investigadora do Laboratório Nacional de Energia y Geología en: <https://www.publico.pt/2025/05/02/economia/entrevista/ja-existiam-bastantes-alertas-portugal-inclusivamente-entidades-oficiais-dgeg-2131538>

²³ Cf. Expresso, 30.04.2025. Anunciado por Montenegro, arranque de emergência em Baixo Sabor e Alqueva já foi contratado em julho mas só fica operacional em 2026

https://expresso.pt/economia/economia_energia/2025-04-30-anunciado-por-montenegro-arranque-de-emergencia-em-baixo-sabor-e-alqueva-ja-foi-contratado-em-julho-mas-so-fica-operacional-em-2026-019804?_gl=1*z1xqhu*_ga*QjM1bjV4aFQxajNnZUpWREs4YnZCa1hXTFY5UDdFVjVmS3dTQnByOGxUajlKSm8xODNpUHI4Q05Hbkgbtbnhlbw..

“independencia” que proporcionan las CER o mecanismos similares. Si bien que, tal como sucede con los grandes productores, los pequeños deben estar preparados para que, en caso de avería en la red general, puedan “aislarse” de la misma. Ya que, tanto en Portugal como en España, muchos de los que tenían placas solare u otros sistemas de autoconsumo se vieron afectados por el apagón porque no tenían su instalación preparada para “aislarse” de la red general en caso de “apagón” y seguir consumiendo autónomamente.

III. MOVILIDAD ELÉCTRICA TELETRABAJO Y SEMANA DE CUATRO DÍAS

1. Movilidad eléctrica

En 2025, Portugal ha experimentado un notable avance en la movilidad eléctrica. Según datos de Mobi.E²⁴, en enero de 2025 se registraron más de 605.000 cargas, lo que representa un aumento del 51% en comparación con el mismo mes del año anterior. El número de usuarios también creció un 52%, alcanzando cifras récord en la utilización de la infraestructura pública de carga²⁵. La red Mobi.E cuenta actualmente con más de 5.800 estaciones de acceso público, equivalentes a aproximadamente 10.800 puntos de carga. De estos, más de 2.200 son estaciones de carga rápida o ultrarrápida, representando el 37,9% del total de la red. Este crecimiento ha contribuido a una reducción significativa de emisiones, con más de 10.500 toneladas de CO² evitadas solo en enero de 2025.

Además, se prevé una inversión de 1.500 millones de euros hasta 2050 para la instalación de 76.000 nuevos puntos de carga, con el objetivo de alcanzar un total de 82.000 puntos en todo el país²⁶.

El teletrabajo continúa siendo una modalidad laboral relevante en Portugal. Aunque no se disponen de datos específicos para 2025, según el Instituto

²⁴ Cf. <https://www.mobie.pt/en/mobidata/data>

²⁵ Cf. <https://auto.sapo.pt/noticias/67b1d3a7be46c5b628a51986/carregamentos-na-rede-mobie-aumentam-mais-de-50-em-2025>

²⁶ Cf. <https://www.jornaldenegocios.pt/empresas/automovel/detalhe/portugal-tem-de-investir-15-mil-milhoes-em-76-mil-novos-pontos-de-carregamento-eletrico-diz-mobie>

Nacional de Estadística (INE²⁷), en 2024, más de un millón de trabajadores – lo que supone un 20% de la población activa – adoptó modelos de trabajo remoto, sobre todo híbrido. Esta tendencia ha contribuido a la reducción del tráfico urbano en horas punta y, en consecuencia, a una disminución de las emisiones de CO².

Además, e como ya referimos en la crónica anterior, Portugal ha explorado la implementación de la semana laboral de cuatro días²⁸ a través de proyectos piloto. En 2024, se llevaron a cabo pruebas en varias empresas, y los resultados indicaron que la productividad se mantuvo o incluso mejoró²⁹. En las Azores, el Gobierno regional anunció planes para iniciar pruebas de la semana laboral de cuatro días en el sector público en 2025, con el objetivo de aumentar la productividad mediante un mayor sentido de responsabilidad entre los empleados.

En resumen, Portugal continúa avanzando en la promoción de la movilidad eléctrica, el teletrabajo y modelos laborales innovadores, alineándose con los objetivos de sostenibilidad y bienestar social. El único aspecto menos positivo que hay que señalar es las grandes dificultades para reducir del tránsito en las grandes urbes portuguesas – sobre todo Lisboa y Oporto. O sea, los conductores de automóvil particular continúan reticentes a cambiar el mismo por bicicletas y patines (eléctricos o no) o por transportes públicos.

Relativamente a estos últimos – como referimos en crónicas anteriores – la política tarifaria mejoró sustancialmente con medidas como el pase verde ferroviario, o descuentos tarifarios para autobuses y metro e incluso la gratuidad total para jóvenes y mayores. Sin embargo, estas políticas que buscaban facilitar el acceso y fomentar el uso del transporte público, provocaron un crecimiento inesperado de usuarios, en algunos casos superior al 20%. La falta de autobuses, motoristas y material rodante suficiente, junto con obras simultáneas

²⁷ Cf. <https://24.sapo.pt/economia/artigos/em-2024-houve-mais-de-um-milhao-de-pessoas-em-portugal-em-teletrabalho>

²⁸ Cf. “Portaria” n.º 301/2022, de 20 de dezembro, que aprova o desenvolvimento do programa-piloto «Semana de Quatro Dias», que visa a adoção experimental, pelas entidades empregadoras e seus trabalhadores, de uma redução da semana de trabalho para quatro dias”

²⁹ <https://as.com/actualidad/economia/los-paises-que-ya-aplican-la-semana-laboral-de-cuatro-dias-n>

en el metro, la Línea de Cascais y los servicios ferroviarios que cruzan el Tajo, agravaron la situación. Así, de acuerdo con los datos de 2024³⁰, los autobuses de la empresa municipal “Carris” han registrado la velocidad media más baja de su historia: 13,71 km/h, lo que representa una desaceleración continua desde años anteriores. Esta tendencia negativa se atribuye principalmente al aumento de las interrupciones en la circulación, causadas por el estacionamiento indebido (que creció un 21,2% respecto a 2023), las obras en la vía pública (como la expansión del metro y el Plan de Drenaje de Lisboa) y el tráfico generalizado. A esto se suma un incremento en el número de accidentes (9,8% más en autobuses), así como una ligera reducción en la tasa de ocupación, lo que evidencia una pérdida de eficiencia y calidad del servicio³¹. Aunque la “Carris”³² afirma estar colaborando con el Ayuntamiento para mejorar la señalización, la semaforización y los corredores bus, estas promesas ya se repetían en informes de años anteriores sin resultados visibles. La misma empresa municipal reconoce que, sin una reducción significativa del número de vehículos particulares en la ciudad, será difícil mejorar la velocidad y fiabilidad del transporte público. Otro problema es la falta de coordinación entre los distintos operadores —estatales y municipales— y la Autoridad Metropolitana de Transportes (AMT), que solo tiene competencias sobre los servicios rodoviaros, dejando fuera el metro y los trenes suburbanos. Esta fragmentación impide un planeamiento integrado del sistema de transporte

En conjunto, los problemas antes retratados nos muestran la fotografía de un sistema de transporte público metropolitano en crisis y víctima de su propio éxito³³. O sea, si por un lado las mejoras sustanciales de las tarifas consiguieron atraer nuevos pasajeros, la deficiente planificación y escasa coordinación institucional no consiguió responder adecuadamente al aumento de la demanda.

³⁰ Cf. <https://lisboaparapessoas.pt/2024/06/24/velocidade-media-autocarros-electricos-carris/>

³¹ Cf. <https://amensagem.pt/2023/06/19/autocarro-vazios-horarios-transportes-porque/>

³² <https://www.carris.pt/ descubra/noticias/estacione-corretamente-o-mundo-nao-tem-de-parar-consigo>

³³ Cf. Público 25/03/2025, “Transportes na Área Metropolitana de Lisboa: vítimas do sucesso?” Opinião de Fernando Nunes da Silva. <https://www.publico.pt/2025/03/25/opiniao/opiniao/transportes-area-metropolitana-lisboa-vitimas-sucesso-2126633>

Así siendo, los transportes junto con los dos residuos – como a seguir veremos –, continúan siendo los dos sectores que menos contribuyen para la neutralidad carbónica.

IV. RESIDUOS E ECONOMIA CIRCULAR

Portugal continúa mostrando importantes deficiencias en el cumplimiento de los objetivos europeos en materia de gestión de residuos previstos en la Directiva Marco de Residuos (UE) 2018/851. Los datos más recientes publicados por la Agencia Portuguesa de Medio Ambiente en su "Relatório Anual de Resíduos Urbanos - 2024³⁴" revelan una situación preocupante. La tasa de reciclaje se mantiene estancada en el 49%, muy por debajo del objetivo del 55% establecido para 2025. Además, el 54% de los residuos sólidos urbanos continúan depositándose en vertederos, una cifra que duplica la media comunitaria. La actual Ministra de Ambiente y Energía (MAE³⁵) reconoció que el problema de los residuos representa una de las peores herencias ambientales del gobierno anterior y para dar un carácter de emergencia a la necesidad de cumplir las metas europeas lanzó el "Plan de Acción TERRA³⁶" a principios de marzo de 2025.

En lo que se refiere a la fiscalidad verde aplicada a los plásticos, la tasa sobre plásticos de un solo uso apenas recaudó 5,1 millones de euros en 2024, frente a los 25 millones previstos inicialmente. La situación se agrava por los constantes retrasos en la implementación de medidas ya aprobadas. El «Decreto-Lei» n.º 84/2024, de 4 de noviembre, que establecía una tasa sobre bolsas de plástico ligeras, sigue sin aplicación efectiva más de un año después de su publicación.

Por su parte, los residuos de construcción y demolición representan el 61% del total de residuos generados en el país. Este problema se ha visto agravado por las medidas de simplificación administrativa contenidas en el denominado "Simplex Urbanístico" que promueve el aumento de la construcción y cuya

³⁴ Cf. <https://apambiente.pt/residuos/relatorios-anuais>

³⁵ Entrevista a la nueva Ministra de Ambiente e Energía (MAE), en Semanario Expresso de 25/10/2024.

³⁶ Cf. <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc24/comunicacao/documento?i=plano-de-acao-terra-transformacao-eficiente-de-residuos-em-recursos-ambientais>

alteración – como a seguir explicaremos – además de ser muy polémica contribuye también para el aumento, todavía más acentuado, de la misma.

LA TENSIÓN NORMATIVA EN EL RÉGIMEN DEL SUELO: ANÁLISIS CRÍTICO COMPARADO ENTRE EL DECRETO-LEI N.º 117/2024 Y LA LEY N.º 53-A/2025

La reforma del Régimen Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT) ha experimentado una evolución normativa vertiginosa en el espacio de apenas cuatro meses, a través de dos intervenciones legislativas de distinto signo político: el “Decreto-Lei” n.º 117/2024, de 30 de diciembre, y la Ley n.º 53-A/2025, de 9 de abril. Mientras el primero se inscribe en una lógica de expansión del suelo urbanizable y desregulación parcial en favor de la promoción de vivienda – sobre todo pública o de valor moderado –, la segunda norma emerge como respuesta correctiva, restableciendo criterios más exigentes de planificación y control en materia de recalificación del suelo³⁷.

El “Decreto-Lei” n.º 117/2024 fue concebido como un instrumento de dinamización urgente del mercado de la vivienda, en el marco del programa gubernamental “Construir Portugal”, orientado a dar respuesta a la creciente crisis habitacional mediante el incremento de la oferta de viviendas accesibles. Para ello, flexibilizó los mecanismos de recalificación del suelo rústico, permitiendo que, mediante una modificación simplificada del *Plano Diretor Municipal* (PDM), y siempre que se cumplieran ciertas condiciones materiales (como el destino de al menos el 70% del área construida a viviendas públicas o de valor moderado, la disponibilidad de infraestructuras y la integración urbana), se pudiera convertir suelo rústico en urbano³.

Sin embargo, esta estrategia expansiva no fue ajena a críticas, tanto desde sectores técnicos como jurídicos, por el riesgo que entrañaba para la coherencia de la planificación territorial, la protección del medio ambiente y la calidad de las decisiones urbanísticas. En particular, se señaló que las excepciones introducidas en la aplicación de la *Reserva Ecológica Nacional* (REN) y la

³⁷ Cf. Sereno, A. & Silveira, P. (2025). “Comentarios al «Decreto-Lei» n.º 117/2024”. *Actualidad Jurídica Ambiental*, 29 de enero 2025

Cf. <https://www.actualidadjuridicaambiental.com/en/legislacion-al-dia-portugal-instrumentos-de-gestion-territorial/>

Reserva Agrícola Nacional (RAN) podían debilitar la protección de suelos especialmente sensibles, incluso aunque el decreto afirmara ciertas restricciones. Además, la categoría de “vivienda de valor moderado” fue considerada ambigua, pues admitía un margen de interpretación amplio y susceptible de instrumentalización con fines especulativos bajo un discurso de justicia social.

En este contexto, la Ley n.º 53-A/2025 representa un giro legislativo de naturaleza reactiva y correctiva. Impulsada desde el Parlamento portugués, no solo refuerza el carácter público del control del uso del suelo, sino que busca reequilibrar los principios de desarrollo económico con los de ordenación sostenible del territorio, seguridad jurídica, protección ambiental y defensa del interés público. Desde un punto de vista técnico-jurídico, reintroduce exigencias que habían sido suavizadas por el Decreto-Lei n.º 117/2024: vuelve a hacer obligatoria la evaluación del impacto en las infraestructuras, la viabilidad económica y financiera de las operaciones de recalificación, así como la necesidad de contigüidad con áreas urbanas existentes.

Una de las principales novedades de la Ley n.º 53-A/2025 es la eliminación de la categoría de “vivienda de valor moderado” como figura jurídica operativa. Esta categoría, introducida por el Decreto-Lei n.º 117/2024, permitía considerar como vivienda accesible aquellas cuyo precio por metro cuadrado no superara el 225% del valor medio nacional, lo que generaba una peligrosa ambigüedad interpretativa. La nueva ley limita el régimen especial únicamente a viviendas públicas, de arrendamiento accesible o a costes controlados, restringiendo así la participación privada en operaciones de recalificación excepcionales.

Igualmente relevante es el reforzamiento del papel de las *Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional* (CCDR), que pasan a emitir pareceres obligatorios, aunque no vinculantes, en los procedimientos de recalificación. Esta medida implica un fortalecimiento de la gobernanza multinivel y una mayor supervisión técnica, al tiempo que busca evitar usos arbitrarios de las competencias urbanísticas municipales. Además, se establece un plazo máximo más restringido para la ejecución de operaciones urbanísticas, reduciendo el margen de prórroga y contemplando la caducidad automática en caso de incumplimiento.

Desde el punto de vista jurídico, el aspecto más debatible de la Ley n.º 53-A/2025 es su efecto retroactivo. Al establecer que sus disposiciones se aplican desde el 31 de diciembre de 2024, genera incertidumbre respecto a los procedimientos iniciados bajo la vigencia del Decreto-Lei n.º 117/2024. Este tipo de retroactividad plantea desafíos en relación con el principio de confianza legítima y la seguridad jurídica, especialmente para promotores y municipios que hubieran iniciado procesos conforme a la normativa anterior.

En conclusión, el análisis comparado de ambas normativas permite constatar una tensión estructural en la política legislativa sobre suelo en Portugal: entre un enfoque de intervención rápida en favor de la vivienda y otro de control garantista. El Decreto-Lei n.º 117/2024 priorizó una lógica de urgencia social, mientras que la Ley n.º 53-A/2025 reintroduce los principios de sostenibilidad ambiental, legalidad y planeamiento como pilares centrales. Esta oscilación normativa refleja la ausencia de un consenso duradero sobre el modelo de urbanismo portugués, una carencia que debería ser subsanada mediante una estrategia territorial de largo plazo que combine desarrollo, equidad y sostenibilidad ambiental.

VI. POLÍTICA DE AGUAS: LA ESTRATEGIA “AGUA QUE NOS UNE”.

Después de la XXXV Cumbre Hispano-Lusa de Faro – que fue ampliamente analizado en la Crónica anterior – quedó acordado el volumen de agua cada uno de los dos Estados ibéricos podría trasvasar a partir del tramo internacional del Guadiana previo a su Estuario. Pocos meses más tarde, el 9 de marzo de este año, el Primer Ministro portugués presentó la “Estrategia aguas que nos une³⁸”. Esta constituye un ambicioso plan que contempla cerca de 300 medidas y una inversión total estimada de 5 mil millones de euros hasta 2030, con objetivos que se extienden incluso hasta 2050. La iniciativa busca posicionarse como una transformación estratégica frente a los desafíos del cambio climático, y potenciar el aprovechamiento hídrico para usos agrícolas, industriales y turísticos.

El documento ha sido elaborado por un grupo de trabajo liderado por el presidente de Aguas de Portugal (Grupo empresarial estatal de abastecimiento

³⁸ Cf. <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc24/comunicacao/documento?i=agua-que-une-estrategia-nacional-para-a-gestao-da-agua-apresentacao->

y saneamiento público a nivel nacional), junto con responsables de otras entidades como la Agencia Portuguesa del Ambiente (APA) y la Empresa de Desarrollo de las Infraestructuras de Alqueva (EDIA) – empresa pública tutelada por el Ministerio de Agricultura. Según el primer ministro, aunque ya existían planes previos, esta estrategia fue desarrollada en tiempo récord, con el objetivo de aplicar los fondos disponibles hasta 2030.

Uno de los pilares del plan es el aprovechamiento de aguas residuales tratadas, con una meta de producción de 116 hectómetros cúbicos (hm³) hasta 2040, a través de 315 estaciones de tratamiento (ETAR), con una inversión de 137 millones de euros. Otro eje clave es la reducción de pérdidas de agua, especialmente en el sistema de abastecimiento urbano, donde actualmente se pierde cerca del 27% del agua. Se destinarán 1.476 millones de euros para rehabilitar infraestructuras en diversas regiones, destacando el Norte (448 M€), el Tejo (479 M€), y el Algarve (126 M€). Además prevé la construcción de plantas de desalinización – aunque estas ya constaban de los planes de eficiencia hídrica del Algarve y el Alentejo – y de modernización de las infraestructuras agrícolas para regadío – como el sistema aductor de Santa Clara en el Alentejo y los sistemas agrícolas de Silves, Lagoa, Portimão y Alvor en el Algarve.

Sin embargo, la medida más polémica de la Estrategia “Agua que nos une” son las que proyectan la construcción de 14 nuevos embalses y el aumento de la capacidad de otras existentes y los transvases entre cuencas, justificados por la necesidad de reequilibrar los territorios con excedente de agua de los deficitarios. Esta última medida ha sido muy criticada por las Asociaciones Ambientistas³⁹ que entienden que este modelo de desarrollo centrado en responder la demanda agrícola – responsable por más de 70% del consumo total de agua – está obsoleto a la luz de la creciente escasez de pluviosidad provocada por el cambio climático. Además, defienden un aumento de la tarifa del agua para usos agrícolas, que por dar un ejemplo en Alqueva⁴⁰ – el mayor lago artificial

³⁹ E.g. posiciones manifestadas públicamente por Zero, WWF Portugal y el Movimento Protejo

⁴⁰ Despacho nº 3025/2017 de 11 abril.

de Europa que el pasado mes de febrero fue elevado a la categoría de obra de interés nacional⁴¹ – es de € 0,030/m³⁴²

Sin embargo, lo que está previsto no es el aumento de la tarifa del agua para agricultura, sino la uniformización de la misma a nivel nacional para abastecimiento e saneamiento público. Esto porque segundo el Presidente de Aguas de Portugal⁴³ existe una gran asimetría entre los diferentes municipios en la factura del agua para consumo doméstico. Si bien que, algunos estudios independientes ⁴⁴ apuntan para la necesidad de aumentar progresivamente el precio del agua en un 25% más de su actual valor hasta 2030.

VII. NOTAS FINALES: MORATORIA PARA LA MINERACIÓN EN EL MAR PROFUNDO Y LA EXTRACCIÓN DEL LITIO

Como notas finales hay que destacar la ley⁴⁵ aprobada por el Parlamento portugués que introduce una moratoria sobre las actividades de minería en los fondos oceánicos dentro del espacio marítimo nacional hasta el 1 de enero de 2050. Esta moratoria, que abarca tanto la prospección como la extracción, se basa en el principio de precaución debido a la incertidumbre científica sobre los impactos ambientales de la industria minera en los ecosistemas marinos de aguas profundas. Esta preocupación fue suscitada por proximidad – a escasa distancia de la Zona Económica Exclusiva (ZEE) portuguesa – de licencias exploratorias emitidas por la Autoridad Internacional de los Fondos Marinos para

⁴¹ Cf. Resolución del Consejo de Ministros nº 26/2025, de 17 de febrero.

⁴² Esta es la tarifa básica establecida en el número 3 del “Despacho nº 3025/2017 de 11 abril” a la cual se suman otros emolumentos que pueden ser calculados en <http://simulador.edia.pt/>

⁴³ Cf. LUSA 09/03/2025 “Estratégia quer caminhar para a uniformização tarifária da água no país”.

⁴⁴ Cf. <https://clsbe.lisboa.ucp.pt/pt-pt/noticias/agua-como-desafio-estrategico-para-portugal>

⁴⁵ Cf. Ley n.º 36/2025, de 31 de marzo, que establece una moratoria sobre la minería en mar profundo hasta 2050, modificando la Ley n.º 17/2014, de 10 de abril, y la Ley n.º 98/2021, de 31 de diciembre. Comentário a la misma pueden encontrarse en: Sereno, A.& Silveira, P. “comentarios a la Ley n.º 36/2025 de 31 de marzo”. *Actualidad Jurídica Ambiental*, 23/04/2025 Cf. <https://www.actualidadjuridicaambiental.com/en/author/aserenol/>

empresas de Polonia, Rusia y Francia. Portugal, junto con otros 31 países, defiende una moratoria internacional, pero por lo menos a nivel nacional – o sea, en el espacio marítimo portugués – la misma está vigente desde abril de 2025.

En paralelo, Portugal enfrenta un dilema diplomático y jurídico de creciente urgencia: la aún pendiente ratificación del Tratado sobre Biodiversidad en Alto Mar (adoptado en 2023). Pese a haberlo suscrito, la reciente crisis política nacional – referida en la introducción – ha impedido la conclusión del proceso legislativo interno de ratificación del Tratado, lo que amenaza con minar la credibilidad internacional del país en materia de gobernanza oceánica. Con dieciocho Estados —entre ellos Francia y España— que ya han ratificado el instrumento, la inacción portuguesa compromete el liderazgo que durante la última década ha venido ejerciendo en los foros multilaterales dedicados a los océanos. Tal situación ha sido calificada por la Fundación Océano Azul como un riesgo de relegación a una “segunda división” en el orden jurídico internacional marítimo.

Simultáneamente, el país ha desplegado una estrategia de vanguardia en el ámbito aeroespacial, enmarcada en la iniciativa New Space Portugal, orientada a reforzar las capacidades nacionales de vigilancia y control marítimo mediante tecnología satelital de última generación. La reciente puesta en órbita del microsatélite PoSAT-2, parte de una futura constelación de doce satélites denominada ATON, representa el primer paso hacia un sistema autónomo de monitoreo de alta mar, incluyendo la detección de delitos ambientales y el control de flujos logísticos.

En el plano de los recursos minerales terrestres, Portugal ha reforzado su posicionamiento geoestratégico como uno de los principales productores mundiales de litio, ocupando actualmente el noveno lugar global ⁴⁶, con explotaciones a cielo abierto en la región de “Gonçalo” (“Guarda”). Este liderazgo cobra particular relevancia en un contexto de creciente demanda por minerales críticos para la transición energética, la movilidad eléctrica y, más recientemente,

⁴⁶ Cf. Expresso Economia (09/03/2025). “Portugal está no top 10 dos maiores produtores de lítio à escala global”

<https://expresso.pt/economia/2025-03-09-portugal-esta-no-top-10-dos-maiores-produtores-de-litio-a-escala-global-d5feaf6c>

la industria militar, tras el anuncio de rearme europeo encabezado por la Comisión Europea. La situación de las minas de “Covas do Barroso⁴⁷” (“Boticas”) y del “Romano” (“Montalegre”) – ambas en el Distrito de “Vila Real” (Norte de Portugal) –, aún no explotadas y objeto de intensa controversia pública, reflejan los desafíos jurídicos y sociales inherentes a una minería que, aunque estratégica, no puede desvincularse de los imperativos de justicia ambiental, consulta pública y sostenibilidad.

⁴⁷ Cf. Público (19/04/2025). “As máquinas voltaram ao Barroso, mas o povo quer lutar contra o lítio até ao fim”. <https://www.publico.pt/2025/04/19/azul/reportagem/maquinas-voltaram-barroso-povo-quer-lutar-litio-ate-fim-2129410>.

Cf. Público (02/03/2025). “Parlamento exige comissões para acompanhar projectos de lítio em Boticas e Montalegre”.