

Planos especiais de ordenamento do território: tipicidade e estado da arte. Em especial os planos de ordenamento de áreas protegidas.

Resumo

Os planos especiais de ordenamento do território são um importante instrumento de gestão territorial vocacionado para áreas com relevo do ponto de vista ambiental. A identificação de alguns aspectos do seu regime jurídico, a análise de certos pontos referentes à tipicidade dos mesmos e o *estado da arte*, isto é, a situação em que se encontra o processo da respectiva concretização no território, com especial ênfase nos planos de ordenamento das áreas protegidas, são os tópicos principais do pequeno artigo que aqui se apresenta.

1. Áreas protegidas e outros regimes de salvaguarda: uma variedade complexa

Os últimos 20 anos foram marcados, em Portugal, no que às políticas de conservação da natureza e da qualificação do ambiente diz respeito, por significativos progressos¹.

Embora na origem do reconhecimento da importância das questões ambientais tenha estado a Lei de Bases do Ambiente (Lei n.º 11/87, de 4 de Abril), muito antes este tipo de preocupações tinha suscitado a atenção do legislador, que havia dado já passos importantes no sentido de criar uma política nacional de conservação da natureza. Tais passos iniciaram-se com a aprovação, ainda nos anos 70, dos primeiros regimes de protecção da natureza e das paisagens e com a criação de parques e de outras áreas protegidas e reservas (Lei n.º 9/70, de 19 de Junho e Decreto-Lei n.º 613/76, de 27 de Julho)².

Entretanto estas políticas sofreram, nos anos 90, um forte impulso proporcionado, essencialmente, por um conjunto de contributos de carácter internacional, como os decorrentes da aprovação da *Convenção sobre a Diversidade Biológica*, na Cimeira da Terra realizada no Rio de Janeiro em 1992, da aprovação da Directiva Habitats no âmbito da União Europeia no mesmo ano, da adopção da *Estratégia Pan-Europeia de Diversidade Biológica e Paisagística* e, ainda, da *Estratégia da Comunidade Europeia em Matéria de Diversidade Biológica* (COM, 1998/42).

¹ Para uma consideração desenvolvida da evolução das políticas ambientais nos últimos anos em Portugal *vide* o texto da Proposta do Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território — PNPOT, (Relatório) aprovado para efeitos de discussão pública em Conselho de Ministros de 16 de Março de 2006.

² A criação, em 1971, do Parque Nacional da Peneda-Gerês, ainda hoje a mais importante área protegida nacional, representa uma manifestação efectiva e emblemática desse processo.

No âmbito desta evolução acentue-se o alargamento, logo em 1993, da *Rede Nacional de Áreas Protegidas* (Decreto-Lei n.º 19/93, de 23 de Janeiro) e a progressiva definição da *Rede Natura 2000*³.

Dos instrumentos com particular relevo neste domínio, acentue-se a *Estratégia Nacional de Conservação da Natureza e da Biodiversidade*, aprovada em 2001 que, de entre as suas linhas de acção determinou a necessidade de criação de uma *Rede Fundamental de Conservação da Natureza*, figura integradora do conjunto de regimes jurídicos e instrumentos políticos de conservação da natureza e da biodiversidade e que inclui:

- a) As áreas protegidas que constituem a *Rede Nacional de Áreas Protegidas*⁴;
- b) Os sítios da lista nacional de sítios e as zonas de protecção especial integrados na *Rede Natura 2000*⁵;
- c) Outras áreas classificadas ao abrigo de compromissos internacionais;
- d) A Reserva Ecológica Nacional (REN);
- e) O Domínio Público Hídrico (DPH);
- f) A Reserva Agrícola Nacional (RAN)⁶.

2. Os planos especiais de ordenamento do território como instrumentos de regulação especialmente incidentes sobre áreas com relevo ambiental

2.1. Os planos especiais de ordenamento do território no sistema de gestão territorial português

Com a entrada em vigor da Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo (Lei n.º 48/98, de 11 de Agosto, doravante LBOTU) e do Regime Jurídico

³ A primeira Zona de Protecção Especial (ZPE) — Estuário do Tejo — foi declarada em 1994, tendo ocorrido a 1.ª fase da definição da Lista Nacional de Sítios em 1997 e a das restantes ZPEs em 1999. Entretanto procedeu-se à transposição para o ordenamento jurídico interno das Directivas Comunitárias 79/409/CEE (Aves) e 92/43/CEE (*habitats*) e foi aprovada, em 2000, a 2.ª fase da Lista Nacional de Sítios.

⁴ Esta Rede inclui as áreas protegidas de interesse nacional, regional ou local, designando-se as duas últimas por áreas de paisagem protegida. As áreas de interesse nacional compreendem as categorias de *Parque Nacional*, *Reserva Natural*, *Parque Natural* e *Monumento Natural*, sendo obrigatória a elaboração de um Plano de Ordenamento para cada uma das áreas consideradas nas três primeiras categorias.

⁵ A *Rede Natura* prossegue objectivos coincidentes com os da Rede Nacional de Áreas Protegidas, o que se reflecte na ampla sobreposição geográfica das mesmas. Trata-se de um conjunto de áreas que se inserem numa rede ecológica de âmbito europeu que visa proteger os *habitats* naturais e a fauna e flora selvagens e constitui, assim, um instrumento fundamental da política europeia de defesa da biodiversidade. A *Rede Natura 2000* compreende os *Sítios* estabelecidos com base nos critérios da Directiva *Habitats*, as áreas classificadas como *Zonas Especiais de Conservação* (ZEC), na sequência do reconhecimento da *importância comunitária dos Sítios*, e as áreas classificadas como *Zonas de Protecção Especial* (ZPE), criadas ao abrigo da Directiva Aves.

⁶ O conjunto das áreas mencionadas nas alíneas a), b) e c) constitui o *Sistema Nacional de Áreas Classificadas*. Dados constantes do Projecto do PNPT posto a discussão pública afirmam que o conjunto das áreas classificadas ao abrigo da *Rede Natura 2000* e da *Rede Nacional de Áreas Protegidas* representava, em 2005, 21,3% de Portugal continental. Nas NUTS de Alto Trás-os-Montes, Beira Interior Norte, Alto Alentejo, Alentejo Litoral, Baixo Alentejo e Algarve, a importância relativa dessas áreas era, então, superior a 30% da superfície total. Na NUT da Serra da Estrela tais áreas com estatuto especial de conservação ultrapassavam, mesmo, os 50% da superfície total. Devido a esta enorme extensão, o Instituto de Conservação da Natureza veio propor a redução de 12% da superfície do Parque Natural da Serra da Estrela.

Na Região Autónoma dos Açores, as áreas protegidas e classificadas correspondem a 22% do seu território e na Região Autónoma da Madeira a 60% do mesmo, estando as Ilhas Desertas e Selvagens classificadas como Reserva Natural Integral encontrando-se 15% da Ilha de Porto Santo classificada como Sítio.

dos Instrumentos de Gestão Territorial (aprovado pelo Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de Setembro, alterado pelos Decretos-Lei n.ºs 53/2000, de 7 de Abril, 310/2003, de 10 de Dezembro e pela Lei n.º 58/2005, de 29 de Dezembro, doravante RJGT), o sistema português de ordenamento do território passou a estruturar-se, tendo em consideração o critério dos interesses prosseguidos pelos respectivos instrumentos de gestão territorial, em três níveis distintos, que interagem de forma coordenada: o *nível nacional* — composto pelo Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território, pelos planos especiais de ordenamento do território e pelos planos sectoriais —, o *nível regional* — onde se integram os planos regionais de ordenamento do território — e o *nível municipal* — que abrange os planos intermunicipais e municipais de ordenamento do território.

A alusão taxativa, pela Lei de Bases, aos instrumentos de gestão territorial de que a Administração pode lançar mão quando pretende intervir no território significa a consagração clara, entre nós, do *princípio da tipicidade dos planos*, de acordo com o qual a Administração Pública não pode elaborar os planos que entender, mas apenas aqueles que a lei prevê de modo típico⁷.

Com efeito, é esse o sentido que se deve retirar do disposto no artigo 34.º daquela lei, que determina que

“Todos os instrumentos de natureza legal ou regulamentar com incidência territorial actualmente existentes deverão ser reconduzidos no âmbito do sistema de planeamento, ao tipo de instrumento de gestão territorial que se revele adequado à sua vocação”.⁸

Este princípio surge, no âmbito urbanístico, como decorrência do princípio da legalidade, e determina que compete à lei indicar, para além dos tipos de planos admissíveis, a respectiva designação, área territorial, conteúdo típico e procedimento de elaboração, revisão ou alteração, de forma a evitar a proliferação de mecanismos de intervenção territorial dispersos e desconhecidos dos seus destinatários.

De entre os planos tipificados na lei contam-se os *planos especiais de ordenamento do território*, categoria que abrange, actualmente, os planos de ordenamento de albufeiras de águas públicas, os planos de ordenamento da orla costeira, os planos de ordenamento de áreas protegidas e os planos de ordenamento de estuários: os três primeiros, tipificados como tal na versão inicial do RJGT, o último aditado a este diploma pelo artigo 98.º n.º 3 da Lei n.º 58/2005 (Lei da Água)⁹.

⁷ Cfr. Fernando Alves CORREIA, *O Plano Urbanístico e o Princípio da Igualdade*, Coimbra, Almedina, 1989, p. 287 e Manual de Direito do Urbanismo, Vol. I, 3ª Edição, Coimbra, Almedina, 2006, p. 537 e ss.

⁸ Para efeitos de aplicação deste normativo, o artigo 154.º do RJGT atribuiu às comissões de coordenação regional (actuais comissões de coordenação e desenvolvimento regional) a competência para, no prazo de um ano, identificar as normas que se pretendam directamente vinculativas dos particulares a ser integradas nos planos municipais e especiais de ordenamento do território, após o que, no prazo de 180 dias, as entidades responsáveis por estes (câmaras municipais e Governo) deverão alterá-los por forma a integrá-las no mesmo. Isto significa que a vinculação dos particulares pelos instrumentos de planeamento passou a ser possível apenas através da integração de normas actualmente existentes em planos municipais e planos especiais de ordenamento do território, cumpridas as regras relativas à respectiva elaboração, aprovação e entrada em vigor. A este aspecto voltaremos mais adiante.

⁹ Nos termos do artigo 22.º da Lei da Água, os planos de ordenamento dos estuários visam a protecção das suas águas, leitos e margens e dos ecossistemas que as habitam, assim como a valorização social, económica e ambiental da orla terrestre envolvente, e, nomeadamente: a) Asseguram a gestão integrada das águas de

Também os planos de ordenamento de parques arqueológicos aparecem referenciados no artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 131/2002, de 11 de Maio, referente aos Parques Arqueológicos, como detendo natureza especial. Com efeito, estipula aquele normativo que os planos de ordenamento de parque arqueológico são planos especiais de ordenamento do território (artigo 6.º, n.º 1) e que a sua elaboração e conteúdo material e documental deve respeitar o disposto no Decreto-Lei n.º 380/99 sobre aquela categoria de planos.

Relativamente a esta questão — da natureza especial dos planos de ordenamento de parques arqueológicos articulada com o princípio da tipicidade dos instrumentos de gestão territorial e das categorias reconduzíveis aos planos especiais — são admissíveis várias interpretações. Assim, ou terá de se concluir que os planos de ordenamento de parque arqueológico não são verdadeiros planos especiais de ordenamento de território (1), ou que, integrando aquela categoria, as normas do diploma que os aprovam devem ser consideradas ilegais por violarem o disposto na lei de bases (2), ou, em último termo, que a tipicidade consagrada na lei de bases não exclui a aprovação de novas categorias de planos especiais através de legislação especial (3).

A primeira hipótese parece afastada pelo diploma de 2002, pois é evidente a intenção do legislador de incluir os planos de ordenamento de parque arqueológico no âmbito dos planos especiais de ordenamento do território. Caberá depois apurar se o Decreto-Lei n.º 131/2002 poderá ou não ser considerado ilegal por violação do disposto na lei de bases, sempre que se interpretem as disposições daquela no sentido de não se admitirem outras categorias de planos especiais para além das que aí estão expressamente previstas, tal como parece resultar do seu artigo 33.º. A última hipótese é considerar que a lei de bases consagra um princípio de tipicidade, mas não esgota a enumeração dos tipos de planos, ou seja, não exclui a possibilidade de virem a ser criadas outras categorias de planos especiais de ordenamento do território em legislação especial. Não obstante as nossas dúvidas, propendemos a aceitar esta última solução.

Sem prejuízo desta questão, os planos especiais de ordenamento do território são, de entre os instrumentos de gestão territorial consagrados no RJIGT, aqueles que mais se encontram vocacionados para as áreas ambientalmente sensíveis ou com relevo ambiental e, portanto, sobre os quais incidiremos a nossa especial atenção.

2.2. Os planos especiais e os planos municipais de ordenamento do território

Dos aspectos relevantes do regime jurídico comum à variedade das categorias que integram o tipo dos *planos especiais de ordenamento do território* realça-se, desde logo, a sua *natureza regulamentar*, consequência de as suas normas fixarem parâmetros concre-

transição com as águas interiores e costeiras confinantes, bem como dos respectivos sedimentos; b) preservam e recuperam as espécies aquáticas e ribeirinhas protegidas e os respectivos habitats; c) ordenam a ocupação da orla estuarina e salvaguardam os locais de especial interesse urbano, recreativo, turístico e paisagístico; d) indicam os usos permitidos e as condições a respeitar pelas várias actividades industriais e de transportes implantadas em torno do estuário. Contudo, o regime particular deste tipo de planos foi remetido para legislação específica a publicar para o efeito.

tos de uso dos solos (cfr. artigo 42.º, n.º 1 do RJIGT), tarefa que partilham com os planos municipais de ordenamento do território e que determina que aqueles tenham, tal como estes, natureza directamente vinculativa não apenas de entidades públicas mas, também, dos particulares. (cfr. artigo 11.º, n.º 2 da LBOTU e 3.º, n.º 2 do RJIGT).¹⁰

Deve, contudo, ter-se em consideração, no que à fixação das regras de ocupação, uso e transformação dos solos diz respeito, que são os planos municipais de ordenamento do território, e não os planos especiais, que conferem um tratamento tendencialmente global e integrado da sua área de intervenção, sendo estes os instrumentos que procedem às tarefas essenciais de planeamento: as tarefas de *classificação* e de *qualificação* dos solos.

Por isso, a fixação, pelos planos especiais, de regras de uso dos solos visa apenas o estabelecimento de *regimes de salvaguarda* de recursos e valores naturais (considerados de interesse nacional), e a permanência dos sistemas indispensáveis à utilização sustentável do território (n.º 2 do artigo 42.º do RJIGT), mantendo os planos municipais de ordenamento do território o carácter de regulamentação *normal* da ocupação do espaço. Desta perspectiva, e atendendo ao facto de os planos especiais visarem a salvaguarda de valores ambientais, os mesmos são instrumentos de planeamento sectorial a que, contudo, o legislador decidiu atribuir um regime especial à margem do regime geral daquele tipo de planos.

Enquanto *planos de salvaguarda* de recursos naturais — e atendendo serem os planos municipais os instrumentos de planeamento de regulamentação normal da ocupação do território —, os usos nele regulados são apenas aqueles que se consideram *compatíveis* com a utilização sustentável do território (artigo 44.º do RJIGT). Por este motivo, estes instrumentos não se apresentam, senão, como um *meio supletivo de intervenção do Governo*, característica que decorre do facto de os mesmos visarem a prossecução de objectivos de interesse nacional com repercussão espacial *que não estejam assegurados* (ou devidamente assegurados) *por plano municipal de ordenamento do território* em vigor sobre a mesma área [cfr. artigo 8.º, alínea *d*) da LBOTU e artigo 43.º *in fine* do RJIGT].¹¹

O facto de sobre a mesma área territorial poderem estar em vigor distintos instrumentos de planeamento da responsabilidade de distintos sectores da Administração pública — como planos especiais e municipais de ordenamento do território —, pode apresentar-se como fonte de conflitos que se devem evitar quando se pretende prosseguir uma política de ordenamento do território eficaz. E não obstante o legislador forneça um critério importante de resolução de eventuais conflitos entre estes instrumentos de gestão territorial, ao determinar a superioridade hierárquica e, por isso, a preferência, dos planos especiais em

¹⁰ Detêm, assim, estes instrumentos de planeamento, as características da *hetero* e *autoplanificação* e, ainda, de *planificação plurisubjectiva*. Sobres estes conceitos *vide* Fernando Alves CORREIA, *Manual de Direito do Urbanismo*, cit., pp. 346 e ss.

¹¹ Este carácter meramente supletivo que o ordenamento jurídico-urbanístico português defere aos planos especiais é confirmado pelo disposto no artigo 50.º do RJIGT, que determina vigorarem estes instrumentos de planeamento apenas *enquanto* se mantiver a indispensabilidade de tutela daqueles valores por instrumentos de âmbito nacional. É este o sentido do afirmado na parte final da alínea *d*) do artigo 8.º da LBOTU que os caracteriza como *instrumentos transitórios* de salvaguarda de princípios fundamentais do programa nacional da política de ordenamento do território. A sua tendência é, assim, a de serem absorvidos pelos planos municipais como seus determinantes heterónomos, à margem, por isso, de uma modificação unilateral por parte do município numa futura revisão ou alteração destes instrumentos de planeamento da sua responsabilidade.

relação aos planos municipais de ordenamento do território, tal não afasta a imperativa necessidade de se promoverem formas eficientes de cooperação entre as entidades por eles responsáveis de modo a que se abandone progressivamente o modelo de gestão centralizada e hierarquizada do território e a tomada de decisões verticais («de cima para baixo»), promovendo-se, em alternativa, um novo modelo baseado na cooperação e na definição consensual (por todos os actores envolvidos, em especial o Estado e os municípios) de princípios e estratégias participadas e negociadas horizontalmente, ainda que as decisões finais do poder público se mantenham unilaterais.

Com efeito, já ninguém duvida que uma eficaz política de ordenamento do território pressupõe que as decisões com repercussão territorial devem ser *integradas*, baseadas na *participação/coordenação* e em *arranjos institucionais* específicos, determinando modelos em que as políticas não sejam impostas, mas *negociadas* e *estimuladas* com participação pluri-institucional e dos cidadãos em geral.

2.3. Aspectos de tipicidade dos planos especiais de ordenamento do território

2.3.1 Do alargamento dos tipos de planos especiais de ordenamento do território

Como referimos antes, a versão inicial do RJIGT integrava na tipologia dos planos especiais de ordenamento do território apenas os planos ordenamento de áreas protegidas, os planos de ordenamento de albufeiras de águas públicas e os planos de ordenamento da orla costeira. Estas sub-categorias correspondiam àquelas que se haviam alcançado com o Decreto-Lei n.º151/95, de 24 de Junho na sua versão final, que, havia começado por integrar nesta categoria, para além destes, ainda os planos de ordenamento florestal, os planos de ordenamento e expansão dos portos, os planos integrados da habitação e os planos de salvaguarda do património cultural.

Actualmente os instrumentos de planeamento que deixaram de integrar a categoria de planos especiais integram a categoria genérica dos *planos sectoriais*, categoria que absorve: (i) os cenários de desenvolvimento respeitantes aos diversos sectores da administração central, nomeadamente nos domínios dos transportes, das comunicações, da energia e dos recursos geológicos, da educação e da formação, da cultura, da saúde, da habitação, do turismo, da agricultura, do comércio, da indústria, das florestas e do ambiente; (ii) os planos de ordenamento sectorial e os regimes territoriais definidos ao abrigo de lei especial; e ainda (iii) as decisões sobre a localização e a realização de grandes empreendimentos públicos com incidência territorial — cfr. n.º 2 do artigo 35.º do RJIGT.

Ora, tendo o legislador consolidado, desde o regime anterior, as categorias a incorporar nos planos especiais de ordenamento do território — que, embora sejam instrumentos sectoriais e não globais de intervenção no território, se encontram sujeitos a um regime excepcional —, pode questionar-se quais as razões que o têm levado a integrar neles, sucessivamente, outras categorias: primeiro os planos de ordenamento de parques arqueológicos, depois os planos de ordenamento dos estuários.

A nosso ver esta razão encontra-se no facto de o actual regime jurídico não reconhecer aos planos sectoriais, não obstante o seu conteúdo quase sempre preciso e, mesmo,

de natureza praticamente “regulamentar”, eficácia directa em relação aos particulares. A consequência imediata desta solução é a necessidade de integração das suas opções nos planos municipais de ordenamento do território, enquanto instrumentos de ordenamento integral e global do território, quando se pretende que as mesmas sejam directamente vinculativas dos particulares, isto é, imediatamente apostas às concretas pretensões privadas.

É, aparentemente, por esta apontada desvantagem da figura dos planos sectoriais que o legislador tem vindo a alargar sucessivamente a categoria dos planos especiais e, em contrapartida, a esvaziar, aos poucos, a dos planos sectoriais reconduzindo muitos destes àqueles.

Esta não nos parece, contudo, uma opção razoável em face do próprio texto da lei (*vide* a definição de planos sectoriais) e da intenção do legislador — que foi a de limitar os instrumentos urbanísticos directamente vinculativos dos particulares, evitando a profusão de regimes jurídicos dispersos que lhes fossem oponíveis, com prejuízo para a protecção da sua confiança na aplicação de um quadro normativo global e tendencialmente coerente.

Como afirmámos antes, a obrigatoriedade de introdução das opções dos planos sectoriais nos instrumentos de planeamento municipal — que se transformariam, assim, no instrumento global e integrador das regras de ocupação do território —, corresponde a uma opção que dá preferência às relações de cooperação, coordenação e concertação entre entidades públicas e que conduz a um modelo de decisão territorial oposto ao modelo com decisões tomadas “de cima para baixo”. Este é, em nosso entender, o modelo que promove uma mais eficaz ocupação do território, devendo por isso ser promovido e afastadas soluções que o possam pôr em causa.

2.3.2. Da obrigatoriedade de elaboração dos planos das áreas protegidas.

Antes de mais, e como dissemos, embora os planos especiais apareçam caracterizados na lei como instrumentos de planeamento de *existência supletiva* — que significa que o Estado apenas deve lançar mão dos mesmos se os interesses que estes visam salvaguardar não se encontrarem suficientemente acautelados nos planos municipais de ordenamento do território —, a verdade é que, no que concerne aos planos de ordenamento de áreas protegidas, estes surgem como de *existência obrigatória*, dada a consequência legalmente prescrita de caducidade da classificação ou reclassificação da respectiva área se o instrumento de planeamento não tiver entrado em vigor dentro do prazo determinado no respectivo acto de classificação ou reclassificação.

Esta é ainda, em nosso entender, a solução que decorre da lei, pelo que não concordamos, neste particular, com a posição defendida no preâmbulo do Decreto-Lei n.º 67/2006, de 23 de Março — de que, com a entrada em vigor do RJIGT, algumas disposições do Decreto-Lei n.º 19/93, de 23 de Janeiro referente à Rede Nacional de Áreas Protegidas foram tacitamente revogadas, tendo uma delas sido, precisamente, a referente à fixação do prazo para elaboração dos respectivos planos, que terá passado a ser da responsabilidade da resolução de conselho de ministros que delibera a respectiva elaboração determinando, como consequência, a revogação das normas que impunham, como sanção pela falta de cumprimento deste prazo, a caducidade do acto de classificação ou reclassificação.

Com efeito, ao contrário do que aí se indicia, não nos parece haver sobreposição ou oposição material entre aqueles dois diplomas (Decreto-Lei n.º 19/93 e RJGT): o primeiro determina que a *classificação* ou *reclassificação* das áreas protegidas é feita por decreto regulamentar no qual se fixa o prazo para a elaboração do plano respectivo, sob pena de caducidade; o segundo incide sobre a decisão desta mesma elaboração, na sequência daquele decreto regulamentar. A leitura cruzada dos dois normativos permite concluir que o decreto regulamentar de criação dá área deve continuar a fixar o prazo (diríamos, máximo) de elaboração do plano de ordenamento da área protegida sob pena de caducidade da respectiva classificação ou reclassificação, determinando a decisão de elaboração deste, agora por resolução do conselho de ministros, a sua especificação concreta.

Sendo a caducidade da classificação da área em causa, assim, uma das consequências da não elaboração do plano dentro do prazo que tiver sido determinado no acto de classificação ou reclassificação, terá de se concluir pela obrigatoriedade da sua elaboração para que aqueles actos possam continuar a produzir os seus efeitos, não podendo, pois, nos termos da lei, existir áreas classificadas sem instrumentos de planeamento que as ordenem. A publicação de diplomas como o referido Decreto-Lei n.º 67/2006, de 23 de Março parecem confirmar, aliás, este entendimento, ao admitir, o Governo, que a conclusão referida no seu preâmbulo pode não ser assim tão óbvia. À problemática subjacente a este diploma voltaremos mais adiante.

2.3.2 Da área de incidência dos planos especiais: elemento da tipicidade dos mesmos?

Para além dos aspectos anteriormente referidos atinentes à tipicidade dos instrumentos de planeamento especial, convém acentuar, a propósito dos planos especiais de ordenamento do território, no que concerne à respectiva *área territorial de incidência*, que enquanto os planos de ordenamento da orla costeira e os planos de ordenamento de albufeiras de águas públicas têm a área territorial que *em cada caso se revele necessária* à prossecução dos respectivos objectivos [sendo a mesma devidamente identificada na resolução do conselho de ministros que determina a sua elaboração — alínea d) do n.º 2 do artigo 46.º]¹², já o mesmo não acontece relativamente aos planos de ordenamento de áreas protegidas, cuja área territorial é um dos elementos tipificados na lei.

Com efeito, traduzindo-se os planos de ordenamento de áreas protegidas, designadamente os planos de ordenamento de parques naturais que aqui tomaremos como exemplo, no estabelecimento de regras que visam o ordenamento *das mesmas*, a sua incidência territorial terá, necessariamente, de coincidir com o âmbito territorial de abrangência daquelas áreas, tal como estas se encontram delimitadas no acto da sua concreta criação.¹³ Esta exigência sempre se encontrou presente na legislação relativa a áreas protegidas. Com efeito, já a Lei n.º 9/70 determinava, na sua Base VI, que “*os bens incluídos no perímetro*

¹² Note-se, no que concerne aos planos de ordenamento da orla costeira, que a atipicidade da área territorial referida no texto concerne apenas à extensão longitudinal da mesma e não já à sua extensão latitudinal na medida em que a zona terrestre de protecção por eles definida não pode ter uma largura que exceda os 500 metros contados da linha que limita a margem das águas do mar.

¹³ Na argumentação que aqui seguiremos faremos referência, apenas, às *áreas protegidas de interesse nacional*, já que estas bastam para a apresentação da posição que aqui pretendemos deixar.

dos parques nacionais ou em outros tipos de reservas podem ser objecto das servidões ou restrições que forem estabelecidas no decreto da sua constituição”, atribuindo a Base XI deste diploma legal um direito de preferência relativamente a “*bens situados dentro do perímetro do parque.*”

Também do Decreto-Lei n.º 613/76 resultava a impossibilidade de os planos de ordenamento destas áreas regularem zonas exteriores ao perímetro das mesmas.

Tal conclusão era alcançada a partir da própria definição de parque natural constante deste diploma: “ áreas do território, devidamente ordenadas, tendo em vista o recreio, a conservação da Natureza, a protecção da paisagem e a promoção das populações rurais, podendo incidir sobre propriedade pública ou privada e onde o zonamento estabelece as aptidões e usos das diferentes parcelas de terreno. O parque natural pode englobar uma ou mais áreas com os diferentes tipos anteriormente referidos¹⁴, que se articulam numa estrutura funcional, com regulamentos específicos integrados no regulamento geral.”

Ou seja, como decorria da definição apontada, o plano de ordenamento do parque natural visava determinar o zonamento e definir as aptidões e usos das diferentes parcelas do território *integradas naquela área* e que podia englobar, no seu âmbito, regimes distintos para áreas que, *localizadas no seu interior*, podiam, elas próprias, ser classificadas como reservas, beneficiando de regulamentos próprios.

Assim, fundamental seria, sempre, identificar, devidamente, a área territorial do parque natural sendo que, encontrando-se este definido, definida ficaria, por natureza, a área de incidência do respectivo plano de ordenamento.

Temos, assim, de concluir que, relativamente aos planos das áreas protegidas, o seu âmbito *territorial da aplicação* é um dos elementos da sua tipologia. Este é um aspecto de relevo que terá de se ter sempre presente quando se pretenda interpretar o regime instituído nos planos de áreas protegidas. Por isso entendemos que embora o Decreto-Lei n.º 373/87, que criou o *Parque Natural da Ria Formosa* e que delimitou de forma precisa a área do Parque (cfr. artigo 4.º), identificado e delimitando, contudo, também, uma *Zona de Protecção* exterior àquela, não visou uma permissão para que o respectivo plano de ordenamento (previsto no seu artigo 26.º¹⁵) criasse regras de salvaguarda aplicáveis a esta última área que, claramente, nos termos daquele Decreto-Lei, não integram o Parque.

Assim, a delimitação daquela *zona de protecção* não pode ter consequências em termos da área de incidência das normas do plano de ordenamento, que apenas podem incidir sobre a *área do Parque*.

O mesmo regime, em termos de delimitação da área de incidência territorial do plano de ordenamento das áreas protegidas, decorre da legislação actualmente em vigor, constante do Decreto-Lei n.º 19/93, que estatui que o decreto regulamentar de classificação das áreas protegidas define a delimitação geográfica das mesmas, determinando a LBOTU e o RJIGT que estas são objecto de um plano de ordenamento.

¹⁴ Reserva Natural Parcial, Reserva de Recreio, Paisagem Protegida, Lugares, sítios, conjuntos e objectos classificados

¹⁵ Determina este normativo que o *Parque* será dotado de um plano de ordenamento e de um regulamento que definirão os usos adequados do território e dos recursos naturais, podendo prever zonas de protecção integral que devam ser mantidas no seu estado natural e em que seja interdita a intervenção humana, salvo para fins científicos.

Ou seja, e concluindo, em situação alguma admite o nosso ordenamento jurídico-urbanístico a possibilidade de planos de ordenamento das áreas protegidas, designadamente de Parques Naturais, extravasarem, do ponto de vista regulamentar ou de zonamento, a respectiva área territorial, motivo pelo qual as normas do plano de ordenamento apenas podem estatuir quanto ao zonamento, usos e parâmetros urbanísticos a aplicar ao *solos integrados no interior do perímetro da área protegida*.

2.4. A situação dos planos especiais em Portugal: “estado da arte”

Na tentativa de fazer uma caracterização cabal da actual situação dos planos especiais de ordenamento do território em Portugal, podemos socorrer-nos dos documentos de preparação de um dos instrumentos mais relevantes para o ordenamento do território dos últimos anos — o Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território posto a discussão pública.

Dele, e da identificação nele feita dos considerados 24 problemas para o ordenamento do território, decorre, desde logo, a referência ao “*insuficiente desenvolvimento dos instrumentos de ordenamento e de gestão das áreas classificadas integradas na rede fundamental de conservação da natureza*”.

É, efectivamente, neste domínio que o processo de concretização do planeamento especial mais atrasado se encontra. De facto, ao contrário do que acontece com os planos de ordenamento da orla costeira — em relação aos quais o território continental se encontra já completamente coberto¹⁶ —, já as áreas protegidas se encontram deficientemente abrangidas por instrumentos de planeamento territorial, encontrando-se o processo ainda bastante atrasado¹⁷.

Assim, das 29 áreas classificadas, apenas aproximadamente 13 têm planos em vigor¹⁸. A previsão é a de que no início de 2008 todas as áreas protegidas disporão dos respectivos planos de ordenamento.

¹⁶ Assim, em vigor estão os planos de ordenamento da orla costeira de *Caminha - Espinho* (aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 25/99, de 7 de Abril, tendo a respectiva alteração sido determinada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 62/2004, de 17 de Maio); de *Ovar - Marinha Grande* (aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 142/2000, de 20 de Outubro); de *Alcobaça - Mafra* (aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 11/2002, de 17 de Janeiro), de *Cidadela de Cascais - Forte de S. Julião da Barra* (aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 123/98, de 19 de Outubro e rectificado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 22-H/98, de 29 de Outubro); de *Sintra - Sado* (aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 86/2003, de 25 de Junho); de *Sado - Sines* (aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 136/99, de 29 de Outubro); de *Sines - Burgau* (aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 152/98, de 30 de Dezembro); de *Burgau - Vilamoura* (aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 33/99, de 27 de Abril) e de *Vilamoura - Vila Real de Santo António* (aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 103/2005, de 24 de Junho). Esta informação obtida no site da Direcção-Geral de Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano (DGOTDU) é reportada ao dia 6 de Janeiro de 2006.

¹⁷ No que diz respeito aos planos de albufeiras de águas públicas, embora o processo não se encontre ainda terminado, pode considerar-se em plena tramitação. Assim, encontram-se em vigor aproximadamente 23 destes planos e em elaboração 19. Informação obtida no site da DGOTDU e reportada ao dia 6 de Janeiro de 2006.

¹⁸ São eles, os planos de ordenamento do *Parque Natural das Serras de Aire e Candeeiros* (Portaria 21/88 de 12 de Janeiro); do *Parque Natural da Serra da Estrela* (Portaria 583/90, de 25 de Julho); do *Parque Natural da Ria Formosa* (Decreto Regulamentar n.º 2/91, de 24 de Janeiro); do *Parque Nacional da Peneda Gerês* (Resolução do Conselho de Ministros n.º 134/95, de 11 de Novembro); do *Parque Natural do Sw Alentejano e Costa Vicentina* (Decreto Regulamentar n.º 33/95, de 11 de Dezembro alterado pelo Decreto Regulamentar n.º 9/99 de 15 de Junho); do *Parque Natural Sintra Cascais* (Aprovado pelo Decreto-Regulamentar n.º 9/94, de 11 de Março e revisto pela

Este prazo é já o fruto de sucessivos adiamentos promovidos pelo Governo, facto que nos aparece como muito criticável por o Governo, que soube impor aos municípios um prazo para o cumprimento da sua obrigação de elaboração dos planos directores municipais sob pena da ocorrência de um conjunto de consequências gravosas, não ter tido o mesmo empenho no cumprimento das suas próprias obrigações planificadoras.

Assim, de há uns anos a esta parte, e embora entenda que a falta de entrada em vigor dos planos de áreas protegidas não fazem caducar a respectiva classificação (cfr. preâmbulo do Decreto-Lei n.º 567/2006), o Governo, na sua veste de poder legislativo, tem vindo a prorrogar sucessivamente o prazo para a entrada em vigor deste tipo de planos. Supera, assim, pela via legislativa, a falta de cumprimentos das suas funções e obrigações planificadoras enquanto órgão administrativo, tirando partido desta sua dupla natureza¹⁹.

Note-se, contudo, que tão ou mais importante que a conclusão do processo de elaboração dos planos de ordenamento das áreas protegidas, é a necessidade de os mesmos estabelecerem um regime adequado e sustentável para as mesmas; um regime que se apresente mais como uma fonte de vantagens do que de impedimentos para população local, e que permita tornar as áreas protegidas a um tempo, mais atractivas em função das suas reais potencialidades e que, simultaneamente se articulem com as iniciativas de desenvolvimento e gestão territorial da escala local.

Por seu lado, tal regime não poderá acarretar desvantagens designadamente de carácter financeiro, para os municípios em que se localizem grandes extensões de áreas classificadas, motivo pelo qual o Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território vem determinar a necessidade de instituição de medidas de discriminação positiva para os municípios com maior incidência de áreas classificadas integradas na Rede Fundamental de Conservação da Natureza.



(Fernanda Paula Oliveira)

Resolução do Conselho de Ministros n.º 1-A/ 2004, de 8 de Janeiro); da *Reserva Natural do Paul de Arzila* (Resolução do Conselho de Ministros n.º 75/ 2004, de 19 de Junho); do *Parque Natural do Vale do Guadiana* (Resolução do Conselho de Ministros n.º 161/ 2004, de 10 de Novembro); da *Reserva Natural das Dunas S. Jacinto* (Resolução do Conselho de Ministros n.º 76/ 2005, de 21 de Março); do *Parque Natural da Serra de S. Mamede* (Resolução do Conselho de Ministros n.º 77/ 2005, de 21 de Março); da *Reserva Natural da Serra da Malcata* (Resolução do Conselho de Ministros n.º 80/2005, de 29 de Março); do *Parque Natural do Douro Internacional* (Resolução do Conselho de Ministros n.º 120/ 2005, de 29 de Julho); e do *Parque Natural da Arrábida* (Resolução do Conselho de Ministros n.º 141/ 2005, de 23 de Agosto).

¹⁹ Cfr., a este propósito, o Decreto-lei n.º 204/2002, de 1 de Outubro, que determinou a prorrogação do prazo para a conclusão de todos os planos de áreas protegidas até 2004, prazo esse que, por não ter sido cumprido, foi prorrogado até 31 de Dezembro de 2005 pelo Decreto-Lei n.º 217-A/2004, de 8 de Outubro e ainda por mais dois anos (Dezembro de 2007) pelo Decreto-Lei n.º 67/2006, de 23 de Março.