

O PAPEL DO NOVO QUADRO LEGAL DO ORDENAMENTO DO ESPAÇO MARÍTIMO¹

João Miranda

Professor Auxiliar da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

1.Introdução

A recente publicação da Lei n.º 17/2014, de 10 de abril, que estabelece as bases da Política de Ordenamento e de Gestão do Espaço Marítimo Nacional, vem confirmar a crescente relevância dos assuntos relativos ao mar no âmbito das decisões dos poderes públicos. No entanto, vislumbra-se uma novidade na abordagem jurídica que vem sendo agora concedida a estas matérias e que se prende com uma descentragem do seu objeto do campo do Direito Internacional e para uma tendência no sentido de o Direito da União Europeia² e de o direito interno dos Estados procurarem fazer seus problemas que outrora lhes eram estranhos.

O referido diploma legal anuncia como objetivo principal da política de ordenamento e de gestão do espaço marítimo nacional “assegurar uma adequada organização e utilização do espaço marítimo nacional, na perspetiva da sua valorização e salvaguarda, tendo como finalidade contribuir para o desenvolvimento sustentável” (artigo 1.º, n.º 2). As ações destinadas a dar tradução a este desiderato não abrangem, porém, as atividades que visam exclusivamente a defesa nacional ou a segurança interna do Estado português (artigo 1.º, n.º 3) e que correspondem a finalidades essenciais de acordo com a

¹ Corresponde com algumas atualizações à intervenção proferida na Conferência sobre “O mar no Direito Europeu e a política marítima europeia”, realizada em 29 de maio de 2014, na Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa. Agradeço às Professoras Doutoradas Ana Fernanda Neves e Maria Fernandes Teixeira, coordenadoras da conferência, o convite para nela participar.

² Na sequência de uma proposta da Comissão Europeia no sentido de criar um quadro comum para o ordenamento do espaço marítimo, apresentada em março de 2013, e que veio a ser aprovada pelo Parlamento Europeu em abril de 2014. Não obstante se compreender o intuito europeu de assegurar uma gestão costeira integrada, suscita-nos dúvidas mais este alargamento dos poderes da União Europeia, que assim entra numa área tradicionalmente reservada aos Estados membros. Se em parte ela pode ser justificada pela necessidade intensificação da cooperação transfronteiriça entre Estados da União Europeia ao nível da gestão de certas infraestruturas, nomeadamente cabos, oleodutos, gasodutos, linhas de navegação ou centrais eólicas, e de preservação do ambiente, inquieta-nos a existência de uma clara preocupação subjacente a esta nova legislação europeia, no sentido de favorecimento da criação de um mercado europeu de utilização do mar, que poderá empolar o aproveitamento económico do espaço marítimo, em detrimento das suas funções tradicionais ligadas à soberania do Estado.

Constituição: preservar a soberania do Estado português no quadro das relações internacionais (artigo 7.º, n.º 1, da CRP); assegurar a independência e a defesa nacional do Estado [artigo 9.º, alínea a) da CRP]³.

Suscetível de levantar mais dúvidas se revela a opção de regular, em duas leis de bases distintas, matérias tão próximas quanto o ordenamento e gestão do espaço marítimo e a política pública de solos, de ordenamento do território e de urbanismo, cujas bases gerais constam da Lei n.º 31/2014, de 30 de maio. Na delimitação negativa do objeto deste diploma, estabelece-se a sua inaplicabilidade “ao ordenamento e gestão do espaço marítimo nacional, sem prejuízo da coerência, articulação e compatibilização da política de solos e de ordenamento do território com a política do ordenamento e da gestão do espaço marítimo” (artigo 1.º, n.º 2, da Lei n.º 31/2014, de 30 de maio), embora esta formulação tão vaga não auspicie um relacionamento isento de problemas. Ora, em lugar das “vidas separadas” não teria sido preferível firmar um “casamento” entre duas realidades com tantas afinidades entre si, tanto mais que partilham o mesmo objeto (território)?

Na verdade, consideramos que o tratamento integrado de problemas que em muitos casos são semelhantes pode ficar prejudicado pela adoção de duas perspetivas distintas e, mais grave do que isso, através de instrumentos distintos. A título exemplificativo, há cerca de duas décadas⁴ que o ordenamento da orla costeira⁵ tem sido disciplinado mediante planos especiais de ordenamento do território, que foram criados com o fito de salvaguardar a sensibilidade ambiental das parcelas de terreno da orla costeira, caracterizadas por uma grande diversidade de usos e por serem suporte de atividades económicas. Como veremos melhor adiante, a Lei n.º 17/2014, de 10 de abril, veio contemplar instrumentos de planeamento, que, em parte, podem possuir um conteúdo que se confunde com o dos planos de ordenamento da orla costeira. Portanto, teria sido melhor que se procurasse reunir num único diploma o ordenamento de todo o espaço, terrestre e marítimo, em lugar de o dispersar por dois diplomas distintos.

³ Isso justifica também que os bens em causa se integrem, por inerência, no domínio público do Estado (cfr. JOÃO MIRANDA, *A titularidade e a administração do domínio público hídrico por entidades públicas*, in *Direito da Água*, obra coletiva, Lisboa, 2013, pp. 162 e ss.).

⁴ Desde a aprovação do Decreto-Lei n.º 309/93, de 2 de setembro, que criou os planos de ordenamento da orla costeira. Presentemente, o regime destes planos consta do Decreto-Lei n.º 159/2012, de 24 de julho.

⁵ A orla costeira corresponde, de acordo com a definição legal, à “porção do território onde o mar, coadjuvado pela ação eólica, exerce diretamente a sua ação e que se estende, a partir da margem até 500m, para o lado de terra e, para o lado de mar, até à batimétrica dos 30m” [artigo 2.º, alínea g) do Decreto-Lei n.º 159/2012, de 24 de julho].

2. O ordenamento do espaço marítimo como tarefa pública

O ordenamento do espaço marítimo é encarado na Lei n.º 17/2014, de 10 de abril, como uma tarefa ou incumbência pública e, para tanto, o legislador enunciou um conjunto de princípios e objetivos gerais, fundamentalmente de natureza ambiental, que o Estado deve prosseguir.

Ao nível dos princípios, vislumbra-se no artigo 3.º deste diploma uma expressa remissão para os princípios gerais ambientais consagrados na Lei de Bases do Ambiente, que seria publicada como Lei n.º 19/2014, de 14 de abril. Entre os princípios ambientais enunciados neste último diploma avultam os princípios do desenvolvimento sustentável, da responsabilidade intra e intergeracional, da prevenção e da precaução, do poluidor-pagador, do utilizador-pagador, da responsabilidade e da recuperação (artigo 2.º).

Além dos referidos princípios ambientais, o legislador da Lei de Bases da Política de Ordenamento e de Gestão do Espaço Marítimo Nacional elencou princípios norteados por duas ideias fundamentais: a gestão de recursos naturais; e a articulação de políticas públicas e de relacionamento interadministrativo e transfronteiriço.

Constituem corolários da primeira perspetiva a *abordagem ecossistémica*, que assente na natureza complexa e dinâmica dos ecossistemas propugna a preservação do ambiente marinho e das zonas costeiras, a *gestão adaptativa*, que obriga a considerar a dinâmica dos ecossistemas e a evolução do conhecimento, a *gestão integrada, multidisciplinar e transversal*, bem como a *valorização e fomento das atividades económicas*, que sem prejudicar o horizonte de longo prazo permita a utilização efetiva das faculdades conferidas pelos títulos de utilização privativa [artigo 3.º, alíneas a), b), c) e d) do artigo 3.º]. Intimamente ligada a esta perspetiva de análise encontra-se a que postula a *coordenação e a compatibilização do ordenamento e da gestão do espaço marítimo nacional com outras políticas públicas setoriais* e, especificamente com a política de ordenamento do espaço terrestre, *maxime* nas zonas costeiras [artigo 3.º, alínea c), pontos i), ii) e iii)], assim como a dimensão de *cooperação e coordenação regional e transfronteiriça*, que determina o estabelecimento de formas de cooperação e de coordenação de atividades à escala regional e no âmbito supraestatal com espaços marítimos limítrofes internacionais ou de outros Estados [artigo 3.º, alínea e)].

Em matéria de objetivos evidenciam-se preocupações do legislador de comandar a atividade administrativa em ordem a lograr diversos resultados: a promoção da

exploração económica sustentável, racional e eficiente dos recursos marinhos e dos serviços dos ecossistemas (artigo 4.º, n.º 1); a preservação, proteção e recuperação dos valores naturais e dos ecossistemas costeiros e marinhos (artigo 4.º, n.º 2, 1.ª parte); a prevenção dos riscos e a minimização dos efeitos decorrentes de catástrofes naturais, de alterações climáticas ou da ação humana (artigo 4.º, n.º 2, 2.ª parte); a segurança jurídica e a transparência dos procedimentos de atribuição dos títulos de utilização privativa (artigo 4.º, n.º 3); a garantia do acesso e do aproveitamento da informação e do direito de participação (artigo 4.º, n.ºs 3 e 4); a prevenção e a minimização de eventuais conflitos entre usos e atividades (artigo 4.º, n.º 5).

Se dúvidas ainda houvesse quanto à natureza pública da atividade de promoção de políticas ativas de ordenamento e de gestão do espaço marítimo nacional, que o legislador cometeu à Administração Pública, elas são dissipadas pelo enunciado do artigo 5.º em que se confere competência ao Governo para esse efeito. Compreende-se o papel primacial deste órgão à luz da integração de muitos dos bens do espaço marítimo no domínio público estadual. Todavia, afigurar-se-ia mais adequado que, além da gestão partilhada com as regiões autónomas, se adotassem igualmente mecanismos de colaboração com as autarquias locais, em virtude das amplas atribuições destas entidades ao nível do ordenamento e gestão do espaço terrestre.

3. O planeamento do espaço marítimo

A existência de instrumentos de planeamento especificamente vocacionados para o ordenamento do espaço marítimo constitui uma das principais novidades do regime contido na Lei de Bases da Política de Ordenamento e de Gestão do Espaço Marítimo Nacional.

A lei previu a existência de dois tipos de instrumentos: os planos de situação de uma ou mais áreas e ou de volumes das zonas do espaço marítimo nacional⁶; os planos de afetação de áreas e ou de volumes das mesma zonas. A dualidade de figuras de planeamento não é, no entanto, isenta de críticas, sobretudo porque, como já tivemos ocasião de assinalar anteriormente, a estes instrumentos acrescem os que regulam o

⁶ De acordo com o artigo 2.º, n.º 1, da Lei de Bases da Política de Ordenamento e de Gestão do Espaço Marítimo Nacional, constituem zonas marítimas as que se situam entre as linhas de base e o limite exterior do mar territorial, a zona económica exclusiva e a plataforma continental, incluindo para além das 200 milhas marítimas.

ordenamento do espaço costeiro, previstos no regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial (RJGT)⁷, e que em parte pelo menos se sobrepõem àqueles.

Além dos problemas que envolve o relacionamento dos planos consagrados na Lei de Bases da Política de Ordenamento e de Gestão do Espaço Marítimo Nacional com os demais instrumentos de planeamento territorial, é a própria existência de dois tipos de planos para regular o espaço marítimo nacional que se presta a dúvidas. Com efeito, não se antevê por que razão não se previu um único instrumento, em lugar dos dois estabelecidos na lei, um com características de plano de ordenamento (plano de afetação) e outro que se assemelha mais a um plano de caracterização do espaço (plano de situação). Não teria sido preferível fundir as duas figuras, encarando o plano de situação como um *prius* face ao plano de afetação, fazendo integrar neste o conteúdo do primeiro? A solução prevista legalmente aponta no sentido inverso, determinando que “os planos de afetação devem ser compatíveis ou compatibilizados com os planos de situação, logo que aprovados, automaticamente integrados nestes” (artigo 7.º, n.º 3).

No que respeita ao procedimento de formação dos planos de ordenamento do espaço marítimo, o legislador estabeleceu o seguinte:

- a) A elaboração pertence ao Governo, com consulta prévia dos órgãos de governo próprio das regiões autónomas (artigo 8.º, n.º 1);
- b) A competência em causa pode ser atribuída aos órgãos de governo próprio das regiões autónomas, quando se tratar de zonas marítimas adjacentes aos arquipélagos dos Açores e da Madeira (artigo 8.º, n.º 2);
- c) Os planos que respeitem à plataforma continental para além das 200 milhas marítimas são elaborados pelo Governo, com audição das regiões autónomas (artigo 8.º, n.º 3);
- d) A aprovação dos planos cabe ao Governo (artigo 8.º, n.º 4);
- e) Os interessados podem apresentar ao membro do Governo responsável pelo mar propostas para a elaboração de planos de afetação (artigo 8.º, n.º 5);
- f) Os interessados gozam do direito de informação e de participação no procedimento administrativo, nomeadamente através de meios eletrónicos (artigo 12.º, n.º 1);
- g) Os ministérios que prosseguem atribuições envolvendo setores de atividades desenvolvidas no espaço marítimo nacional, as regiões autónomas e os municípios participam no procedimento [artigo 12.º, n.º 2, alíneas a) a c)];

⁷ Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de setembro.

- h) As associações científicas, profissionais, sindicais e empresariais, direta ou indiretamente associadas às atividades marítimas, gozam de um estatuto especial no procedimento [artigo 12.º, n.º 2, alínea d)];
- i) Os interessados podem intervir no trâmite de discussão pública [artigo 12.º, n.º 2, alínea e)];
- j) Os projetos de planos e as propostas e os pareceres recebidos na discussão pública são publicados previamente [artigo 12.º, n.º 2, alínea e)];
- k) A aprovação dos planos de afetação é precedida de avaliação ambiental (artigo 7.º, n.º 2).

O regime relativo ao procedimento de formação dos planos será ainda objeto de concretização num diploma próprio, para o qual remete o artigo 14.º, e no qual terão de ser esclarecidos diversos aspetos que por ora se afiguram obscuros e de que daremos nota de seguida.

Desde logo, terá de ser clarificado o modo de intervenção das regiões autónomas, explicitando o que distingue a consulta prévia da mera audição e também em que casos a competência para elaboração dos planos pode ser atribuída aos respetivos órgãos de governo próprio.

Por outro lado, cumprirá também esclarecer quais são os particulares que usufruem do direito de apresentação de *propostas de planos*, isto é, de um poder de iniciativa no procedimento planificatório⁸. Em especial, terá de ser determinado qual o ato jurídico que lhes confere essa faculdade e que os aparta dos demais sujeitos interessados a quem apenas é reconhecido um direito de participação no procedimento.

O diploma é ainda omissivo em relação à natureza da intervenção dos ministérios que prosseguem atribuições envolvendo atividades desenvolvidas no espaço marítimo nacional e dos municípios, não se percebendo se tal ocorrerá através de um acompanhamento da elaboração do plano, nomeadamente no quadro de uma comissão constituída para o efeito, ou mediante um simples direito de participação no procedimento.

A mesma sorte de dúvidas suscita a atribuição de um papel especial às associações científicas, profissionais, sindicais e empresariais, direta ou indiretamente associadas às atividades marítimas, ficando, todavia, por esclarecer se esse estatuto será similar ao dos

⁸ Sobre o alcance e a natureza da atividade de elaboração da proposta de plano por particulares no quadro do planeamento urbanístico, que tem óbvias afinidades com a situação em análise, v. JOÃO MIRANDA, *A função pública urbanística e o seu exercício por particulares*, Coimbra, 2012, pp. 309 e ss.

ministérios e municípios, com eventual representação numa comissão de acompanhamento, se ela vier a existir.

Igualmente as condições em que se processa o trâmite de discussão pública, nomeadamente a sua duração e os deveres de resposta e de ponderação às observações formuladas, terão de ser desenvolvidas no regime legal anunciado no artigo 14.º.

O mesmo acontece a respeito da articulação e compatibilização dos planos de ordenamento do espaço marítimo nacional com outros instrumentos de ordenamento e de planeamento, pois também aqui se remete para diploma próprio (artigo 27.º). Neste campo encontra-se tudo por esclarecer por nem sequer se conseguir reconduzir os planos de ordenamento do espaço marítimo nacional às tradicionais classificações de instrumentos de planeamento, pelo que, só após o legislador explicitar cabalmente a natureza dos planos, se poderá partir para a determinação das regras aplicáveis às relações entre eles e outros planos.

Por fim, gera alguma perplexidade que logo neste regime da Lei n.º 17/2014, de 1 de abril, não se tenha disciplinado a forma do ato de aprovação dos planos, designadamente se esse ato será adotado em Conselho de Ministros ou apenas pelo membro do Governo responsável pela área do mar⁹.

O legislador poderia, no entanto, ter optado por remeter os aspetos ora enunciados para o RJIGT, fazendo aplicar aos instrumentos de planeamento do espaço marítimo nacional as regras relativas aos planos setoriais¹⁰ ou aos planos especiais¹¹, assim se aproveitando uma experiência já consolidada ao nível da formação de planos territoriais.

Mais preocupante se revela a quase total ausência de referências a respeito do conteúdo material e documental dos planos de ordenamento do espaço marítimo nacional. Na verdade, ao nível do conteúdo material, nada se diz na Lei n.º 17/2014, de 1 de abril, sobre as opções e objetivos a alcançar por estes planos, as medidas e ações de concretização dos objetivos e a respetiva expressão territorial. De igual modo, ignora-se quais sejam as peças escritas e gráficas do planos, nomeadamente se delas fazem parte integrante normas de execução, plantas e relatórios.

A única diretriz que o legislador dá à Administração para prefigurar o conteúdo material do plano prende-se com a norma de ponderação de usos ou de atividades plasmada no artigo 11.º. Efetivamente, sempre que se gerem conflitos de usos ou de atividades no

⁹ Com efeito, o artigo 8.º, n.º 4, dispõe apenas que os instrumentos são aprovados pelo Governo.

¹⁰ Constantes dos artigos 35.º a 41.º do RJIGT.

¹¹ Constantes dos artigos 42.º a 50.º do RJIGT.

espaço marítimo nacional, o legislador manda aplicar, por ordem decrescente, e sem prejuízo da conservação do bom estado ambiental do meio marinho e das zonas costeiras, dois critérios fundamentais: i) maior vantagem social e económica para o país, nomeadamente pela criação de emprego e qualificação de recursos humanos, pela criação de valor e pelo contributo para o desenvolvimento sustentável; ii) máxima coexistência de usos ou de atividades.

Os critérios referidos não eliminam a margem de livre decisão administrativa – o que também não seria desejável e sequer exequível –, mas prestam-se a notórias dificuldades de aplicação prática, uma vez que obrigam a uma ponderação de interesses públicos contraditórios, por exemplo, entre a preservação ambiental e o desenvolvimento económico e social do país. Mais feliz se mostra, em contrapartida, a ideia de coexistência de usos ou de atividades, que é tributária da plurifuncionalidade do espaço e da necessidade de compatibilização de usos do solo.

A lei contempla ainda normas sobre a denominada dinâmica dos planos, embora os comandos que ali constam sejam particularmente lacunares ao nível dos pressupostos da alteração, da revisão e da suspensão dos planos de ordenamento do espaço marítimo nacional, mais uma vez remetendo tudo para legislação de desenvolvimento (artigos 9.º e 10.º).

Em conclusão, o regime aplicável aos instrumentos de planeamento de ordenamento do espaço marítimo nacional revela-se ainda bastante incompleto, encontrando-se por esclarecer diversas questões, o que impede que, antes da entrada em vigor do diploma legal de desenvolvimento, se possa dar passos seguros no sentido da elaboração técnica dos acima mencionados planos.

4. A utilização do espaço marítimo nacional

A integração do espaço marítimo nacional no domínio público, nos termos gerais do artigo 84.º, n.º 1, alínea a) da Constituição portuguesa, tem como consequência o reconhecimento a todos os cidadãos da *utilização comum* ou livre dos bens que daquele fazem parte¹². Isso mesmo está consagrado no artigo 15.º da Lei n.º 17/2014, de 1 de abril, que torna acessível à generalidade dos indivíduos o uso e fruição do espaço

¹² Sobre o alcance do conceito de uso comum, v., por todos, MARCELLO CAETANO, *Manual de Direito Administrativo*, II, 10.ª edição, 5.ª reimpressão, Coimbra, 1994, pp. 929 e ss.

marítimo nacional, nomeadamente nas suas funções de lazer, e sem dependência de um ato autorizativo, desde que a utilização se revele conforme com a lei e não prejudique o bom estado ambiental do meio marinho e das zonas costeiras.

Sem embargo do que fica dito, e tendo em vista a concretização do objetivo de rentabilização económica dos bens dominiais, o legislador previu expressamente a possibilidade de consentir a determinados sujeitos uma utilização privativa da “reserva de uma área ou volume, para aproveitamento do meio ou dos recursos marinhos ou serviços dos ecossistemas superior ao obtido por utilização comum e que resulte em vantagem para o interesse público” (artigo 16.º). Ou seja, aqueles que beneficiarem do uso privativo gozam de um exclusivo que lhes confere o direito de privar qualquer outra pessoa dessa utilização¹³. A admissibilidade de utilização privativa de bens do domínio público hídrico por particulares¹⁴ não constitui propriamente uma novidade no direito português, estando contemplada na Lei da Água, aprovada pela Lei n.º 58/2005, de 29 de dezembro¹⁵.

Naturalmente, para que isso possa ter lugar, é obrigatória a obtenção de um título de utilização privativa, que pode revestir a natureza de concessão, licença ou autorização (artigo 17.º, n.º 2, da Lei n.º 17/2014, de 1 de abril), o que se compreende uma vez que o sujeito titular do direito obtém para si um aproveitamento maior do que aquele que é retirado pelos demais membros da coletividade ou a utilização por aquele feita implica uma alteração no estado dos recursos¹⁶.

O titular do direito de utilização privativa fica ainda sujeito a um conjunto de deveres enunciados na Lei n.º 17/2014, de 1 de abril, a saber:

- a) Assegurar, a todo o tempo, a adoção das medidas necessárias para a obtenção e manutenção do bom estado ambiental do meio marinho e das zonas costeiras (artigo 17.º, n.º 4, 1.ª parte);
- b) Executar, após a extinção do título, as diligências necessárias para a reconstituição das condições físicas que tenham sido alteradas e que não se traduzam num benefício (artigo 17.º, n.º 4, 2.ª parte);

¹³ Sobre o uso privativo de bens do domínio público, v., por todos, MARCELLO CAETANO, *op. cit.*, pp. 937 e ss.

¹⁴ Sobre problemática da utilização dos bens do domínio público por particulares e, em especial, sobre a sua utilização privativa, v. ALEXANDRA LEITÃO, *A utilização do domínio público hídrico por particulares*, in *Direito da Água*, obra coletiva, Lisboa, 2013, pp. 183 e ss.; SANDRA GUERREIRO, *A natureza jurídica do direito de utilização privativa do domínio público hídrico: entre o direito obrigacional e o direito real administrativo*, in *Direito da Água*, obra coletiva, Lisboa, 2013, pp. 227 e ss.

¹⁵ Cfr. os respetivos artigos 56.º a 72.º.

- c) Observar as normas e princípio da Lei n.º 17/2014, de 1 de abril, e da demais legislação aplicável [artigo 22.º, alínea a)];
- d) Cumprir o disposto nos instrumentos de planeamento do espaço marítimo nacional [artigo 22.º, n.º 2, alínea b)].

A explicitação do alcance concreto desses deveres há de resultar do título de utilização privativa, no qual se terão de prever as consequências de um eventual incumprimento, assim como o prazo de duração do título (artigo 17.º, n.º 3, da Lei n.º 17/2014, de 1 de abril).

Bastante clássico se revela o critério perfilhado pelo legislador para distinguir as utilizações sujeitas a concessão e a licença. Com efeito, adotando uma orientação não imune a críticas¹⁷, a Lei n.º 17/2014, de 1 de abril sujeita a concessão a utilização prolongada de uma área ou volume do espaço marítimo nacional e enquadra na figura da licença os casos de uso temporário, intermitente ou sazonal, de uma área ou volume desse espaço (artigos 19.º, n.º 1 e 20.º, n.º 1 da Lei n.º 17/2014, de 1 de abril). O uso será prolongado se for feito de forma ininterrupta, por uma duração superior a 12 meses (artigo 19.º, n.º 2). Em coerência, o critério adotado determina também prazos de duração distintos para a licença e para a concessão: respetivamente 25 e 50 anos (artigos 19.º, n.º 3, e 20.º, n.º 2).

Além da concessão e da licença, o legislador previu ainda a autorização, que constitui um título de que carecem as utilizações ligadas a projetos-piloto relativos a novos usos de tecnologias ou de atividades sem caráter comercial (artigo 21.º). Fica, no entanto, sem se perceber se este título será obtido, como parece ser provável, através de um procedimento administrativo mais simplificado.

Antes da obtenção do título de utilização privativa, qualquer particular pode formular à Direção-Geral da Política do Mar um pedido de informação prévia, destinado a aquilatar da viabilidade de utilização do espaço marítimo nacional para usos ou atividades não previstos nos instrumentos de planeamento, revestindo a informação prévia favorável que vier a ser prestada caráter vinculativo (artigo 23.º). A solução em causa gera as

¹⁶ Isso mesmo resulta da caracterização do direito de utilização privativa previsto no artigo 59.º da Lei da Água.

¹⁷ Cfr. ANA RAQUEL MONIZ, *O domínio público – O critério e o regime jurídico da dominialidade*, Coimbra, 2004, pp. 467 e ss., que sustenta que, no plano técnico-jurídico, o título jurídico-administrativo que permite a utilização privativa de um bem do domínio público reveste a natureza de concessão e não de uma autorização-licença, dado que, nos casos de utilização privativa do domínio público, é a atuação administrativa que constitui *ex novo* na esfera jurídica do particular um direito e não estão em causa situações em que o direito pré-existe na esfera jurídica do particular (autorização) ou é-lhe atribuído a título excecional (licença).

maiores reservas, uma vez que, tratando-se de um uso ou atividade não previsto nos instrumentos de planeamento do espaço marítimo nacional, ela equivale, na prática, a uma desaplicação no caso concreto da disciplina normativa dos referidos planos, em clara inobservância do princípio da inderrogabilidade singular dos regulamentos¹⁸. Por outras palavras, o instituto da informação prévia, que deveria constituir, como sucede noutros procedimentos administrativos, um instrumento para conferir confiança aos particulares no desenvolvimento da sua atividade, surge configurado na lei como um mecanismo para afastar a disciplina dos planos de ordenamento do espaço marítimo nacional.

Finalmente, o regime económico-financeiro, cujos traços gerais cumpriria regular desde logo na Lei n.º 17/2014, de 1 de abril, são pura e simplesmente remetidos para diploma próprio, apenas se enunciando a necessidade de esse regime acautelar a sustentabilidade económica, social e ambiental da utilização do espaço marítimo nacional e o desenvolvimento de atividades de investigação científica marítima (artigo 24.º), o que se revela insuficiente para se compreender quais virão a ser os instrumentos económicos e financeiros associados à utilização privativa do espaço marítimo nacional.

5. Conclusão

A aprovação da Lei n.º 17/2014, de 10 de abril, que estabelece as bases da política de ordenamento e de gestão do espaço marítimo nacional, explica-se pelo esforço que o Estado português tem vindo a fazer no sentido de criação de condições favoráveis a um aproveitamento sustentável do imenso património marítimo nacional e ao aparecimento de uma fileira económica ligada ao mar. Na verdade, esse mesmo objetivo já tinha presidido à elaboração da Estratégia Nacional para o Mar, aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 163/2006, de 12 de dezembro, embora agora, caso venha a ser aprovada a proposta de delimitação da plataforma continental apresentada às Nações Unidas, o espaço marítimo sob jurisdição nacional aumentará substancialmente e daí também o interesse em alargar as possibilidades de aproveitamento económico do mar.

¹⁸ Embora a lei seja omissa a respeito da natureza jurídica dos instrumentos de planeamento do espaço marítimo nacional, afigura-se-nos que a sua natureza normativa, comum à generalidade dos planos, é pacífica.

Sendo este o pano de fundo que esteve subjacente à Lei n.º 17/2014, de 10 de abril, a verdade é que não se afigura inteiramente justificável a falta de entrosamento deste diploma com a Lei n.º 31/2014, de 30 de maio, que, quase concomitantemente, aprovou as bases gerais da política de solos, de ordenamento do território e do urbanismo. A abordagem integrada do território obrigaria, no mínimo, a uma maior conciliação dos dois regimes jurídicos e, preferencialmente, seria desejável mesmo a fusão deles num regime só. Em concreto, ilustra bem a falta de articulação com a disciplina do planeamento territorial, a previsão de dois novos tipos de planos de ordenamento do espaço marítimo, que suscitarão inevitáveis dificuldades de articulação com os preexistentes planos de ordenamento da orla costeira.

Por outro lado, são tantos os aspetos do regime jurídico aplicável a estes planos, às formas de utilização do espaço marítimo nacional e ao regime económico-financeiro desta que são remetidos para legislação de desenvolvimento, que se torna difícil vaticinar se o desígnio de valorização do espaço marítimo será alcançado ou não a breve trecho. Por enquanto, os dados existentes suscitam mais dúvidas do que certezas, esperando-se que aquelas venham a ser dissipadas futuramente.

Uma nota final para exprimir a preocupação de que um eventual aproveitamento económico intensivo do espaço marítimo possa vir a sacrificar a sua riqueza natural e a pôr em causa a importância do mar como elemento ligado à soberania e à defesa nacionais. Oxalá nos enganemos e que a nossa perspetiva se revele excessivamente alarmista face à realidade.