



PLANO DE PORMENOR DAS AVESSADAS

**PROPOSTA DE REVOGAÇÃO
RELATÓRIO DE FUNDAMENTAÇÃO**

NOVEMBRO DE 2023

PROPOSTA DE REVOGAÇÃO DO PLANO DE PORMENOR DAS AVESSADAS

RELATÓRIO DE FUNDAMENTAÇÃO

ÍNDICE

1. INTRODUÇÃO
2. ANTECEDENTES E ENQUADRAMENTO LEGAL
3. ENQUADRAMENTO NOS INSTRUMENTOS DE GESTÃO TERRITORIAL
4. FUNDAMENTOS DA PROPOSTA DE REVOGAÇÃO DO PLANO
 - 4.1. A ineficácia do plano
 - 4.2. A desatualização do plano
 - 4.3. A caducidade do contrato de urbanização
 - 4.4. A delimitação da Reserva Ecológica Municipal (REN)
 - 4.5. As novas regras de classificação e qualificação do solo
5. OPORTUNIDADE DA REVOGAÇÃO DO PLANO
6. EFEITOS LEGAIS DA REVOGAÇÃO DO PLANO
7. OUTROS PROCEDIMENTOS A PROMOVER

Figuras

- Fig. 1 – Localização da área de intervenção do PPA
- Fig. 2 – Excerto da Planta de Ordenamento do PDM com o limite do PPA
- Fig. 3 – Excerto da Planta de Condicionantes – Outras Condicionantes do PDM com o limite do PPA
- Fig. 4 – Área da alteração parcial assinalada sobre a Planta de Implantação/ Síntese do PPA
- Fig. 5 – REN – Últimos polígonos de exclusão propostos

1. INTRODUÇÃO

O presente documento que se submete à apreciação da Câmara Municipal de Tomar (CMT), constitui o relatório de fundamentação que enquadra e define a oportunidade de revogação do Plano de Pormenor das Avesgadas (doravante designado abreviadamente por PPA), de acordo e para os efeitos do previsto no artigo 127º do Decreto-Lei n.º 80/2015 de 14 de maio, que estabelece o Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT), na sua atual redação.

A proposta de revogação deste plano tem como objetivo colocar um término definitivo ao modelo de ocupação do território definido para esta zona da cidade e que se apresenta manifestamente desajustado das condições ambientais, urbanísticas e socioeconómicas que se verificam atualmente, bem como inverter o cenário de inércia a que este plano foi remetido, por se ter revelado incapaz de dar resposta às atuais demandas na sua área de intervenção.

2. ANTECEDENTES E ENQUADRAMENTO LEGAL

A área de intervenção do PPA situa-se na periferia da cidade, a nascente do seu núcleo consolidado, compreendendo uma área de aproximadamente 112 hectares.

É delimitada a norte pela estrada de Coimbra (E.N. 110) e estrada do Barreiro (C.M. 1106), a poente pelo núcleo habitacional consolidado da cidade, a sul pela estrada da Serra (E.M. 531) e a nascente pelo núcleo habitacional implantado ao longo da Rua Alexandre da Cruz.

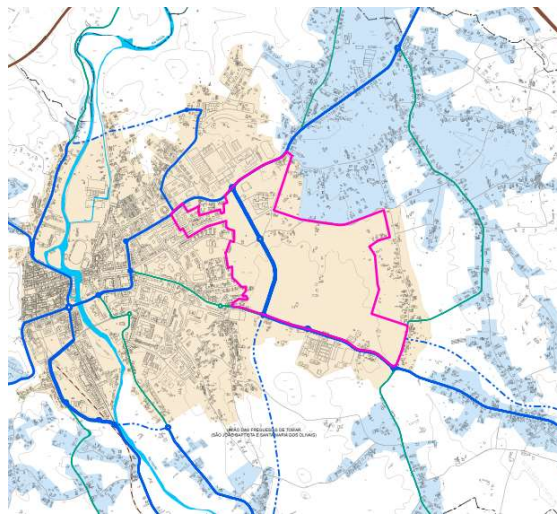


Fig.1 – Localização da área de intervenção do PPA

O plano foi aprovado pela Assembleia Municipal de Tomar, por deliberação de 23 de abril de 1999 e publicado no Diário da República n.º 238, II Série, de 12 de outubro de 1999, sendo o instrumento de planeamento eficaz para este território.

Até à presente data o plano foi objeto de um procedimento de alteração, publicado no Diário da República n.º 39, II Série de 24 de fevereiro de 2011 através do Aviso n.º 5631/2011, e de um procedimento de retificação, publicado no Diário da República n.º 74, II Série de 14 de abril de 2011 através da Declaração n.º 91/2011.

O procedimento de revogação proposto é um dos mecanismos de “dinâmica” a que podem ser sujeitos os Instrumentos de Gestão Territorial.

De acordo com o artigo 50.º, n.º 1 da Lei n.º 31/2014 de 30 de maio (que aprova a Lei de Bases da Política Pública de Solos, Ordenamento do Território e Urbanismo - LBPPSOTU), “(...) Os programas e planos territoriais podem ser objeto de revisão, alteração, suspensão ou revogação, em razão da evolução ou reponderação das condições económicas, sociais, culturais e ambientais subjacentes à sua elaboração, com fundamento em relatório de avaliação a elaborar nos termos estabelecidos na lei.(...)”.

Similarmente o RJGT prevê também, no n.º 1 do seu artigo 127.º, que os planos territoriais (entre os quais os planos de pormenor) possam ser objeto de revogação, “(...) sempre que a avaliação da evolução das condições ambientais, económicas, sociais e culturais assim o determine”.

Assim, a presente proposta de revogação do PPA, decorre do reconhecimento de que o modelo de organização territorial estabelecido para este plano municipal de ordenamento do território necessita de ser ajustado às estratégias atualmente definidas para o município pelo Plano Diretor Municipal de Tomar que entrou em vigor em 25 de janeiro de 2022.

De acordo com o n.º 3 do supracitado artigo 127.º do RJGT, “A revogação dos programas e dos planos territoriais segue, com as devidas adaptações, os procedimentos estabelecidos no presente decreto-lei para a sua aprovação e publicação”.

3. ENQUADRAMENTO NOS INSTRUMENTOS DE GESTÃO TERRITORIAL

Uma vez que o Plano Diretor Municipal incorpora os objetivos, as premissas e o modelo territorial dos planos e programas que lhe são hierarquicamente superiores, é face à disciplina instituída

por este instrumento de gestão territorial que é efetuado o enquadramento da proposta de revogação do PPA, agora apresentada.

De acordo com o PDM, em vigor desde 25 de janeiro de 2022, foi identificada a necessidade de atualização do modelo territorial definido pelo PPA para a sua área de intervenção, tendo a mesma sido inserida numa área um pouco mais vasta que foi identificada como uma área a requalificar ou a consolidar, sendo definida como uma das Unidades Operativas de Planeamento e Gestão da cidade, que "(...) *constituem porções contínuas do território municipal com identidade urbana e geográfica, apresentando um nível significativo de autonomia funcional e constituindo as unidades territoriais de referência para efeitos de programação da execução do plano ou da realização de operações urbanísticas*" (artigo 94º do regulamento do PDM).

No Anexo III do referido regulamento encontramos a definição dos objetivos que deverão ser tidos em conta na concretização da UOPG B – Avesadas e que são os seguintes:

- 1. Para a UOPG de Avesadas, não obstante corresponder a um Plano de Pormenor em vigor, dado o reconhecimento de ajustes a promover para essa área e ainda de carências em termos de equipamentos coletivos e de instalação de atividades económicas que ali poderão ser colmatadas, prevê-se a elaboração de um Plano de Urbanização que revogue o Plano de Pormenor, implicando a redefinição dos seus limites.*
- 2. As funções a instalar nesta UOPG incluem a habitação, atividades económicas (designadamente de unidades comerciais de dimensão relevante e o Campus da Inovação) e equipamentos coletivos de irradiação municipal e local. Incluem-se nesta UOPG as seguintes Sub-UOPG:*
 - i. Sub-UOPG B1 - Campus da Inovação;*
 - ii. Sub-UOPG B2 – Central 1*
- 3. Nesta UOPG deve ser acautelada a articulação viária com a envolvente, assegurando a ligação entre a Estrada da Serra (EM 531) e a Estrada de Coimbra (EN 110).*

Para efeitos de ocupação, uso e transformação do solo a área de intervenção do PPA a poente da Avenida Maria de Lurdes de Mello e Castro classifica-se como Espaços Centrais de Nível 1 (artigo 32º, Secção II, Capítulo IV), enquanto que a área a nascente é classificada como Espaços Centrais de Nível 2 (artigo 33º, Secção II, Capítulo IV).

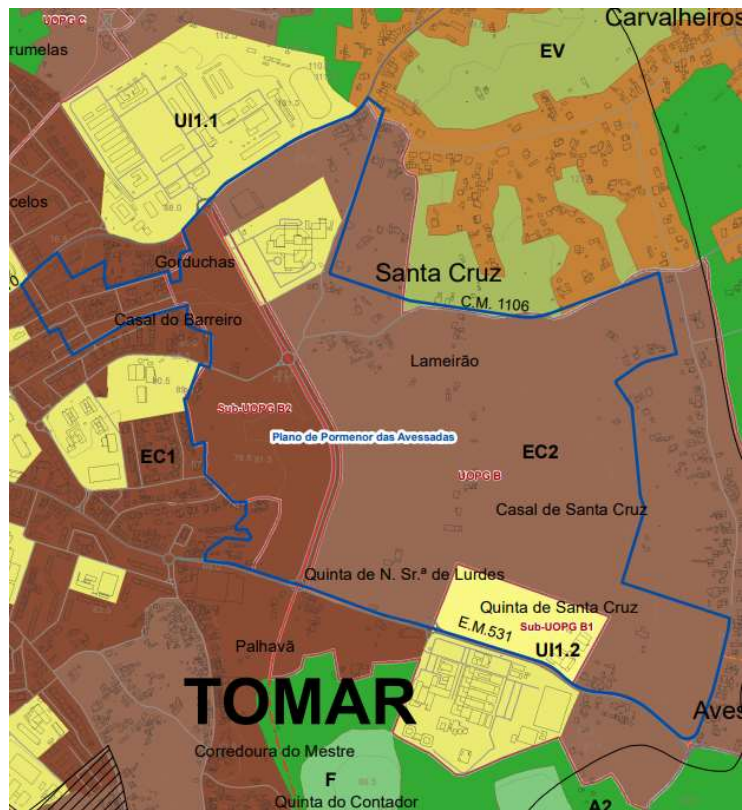


Fig. 2 - Excerto da Planta de Ordenamento do PDM com o limite do PPA

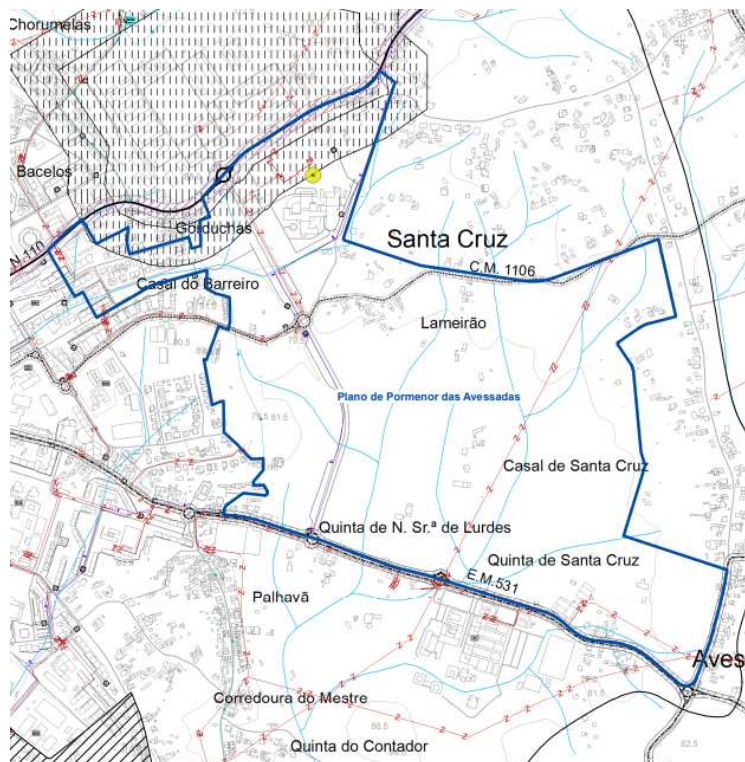


Fig. 3 - Excerto da Planta de Condicionantes – Outras Condicionantes do PDM com o limite do PPA

4. FUNDAMENTOS DA PROPOSTA DE REVOGAÇÃO DO PLANO

4.1 - A ineficácia do plano

O objetivo deste plano era o de estabelecer uma zona de “expansão urbana” a nascente da cidade, situada entre dois importantes eixos viários de acesso – Estrada de Coimbra e Estrada da Serra, e suprimindo as necessidades de instalação de equipamentos públicos.

Planeou-se esta zona no sentido de “assegurar o regular crescimento da cidade”, com uma generosa oferta de habitação, que se veio a demonstrar ser demasiado generosa para o real desenvolvimento verificado até aos dias de hoje.

As dificuldades de implementação do plano no terreno denunciaram a ambição do modelo territorial previsto, com o seu sistema de execução por núcleos extensos e com elevados volumes de construção, por sua vez agrupados em “unidades de projeto”, que implicavam avultados investimentos por parte dos particulares.

A melhor demonstração da ineficácia do plano é a sua baixíssima taxa de execução num horizonte de 24 anos desde a sua publicação, sendo que estamos perante uma área de intervenção de cerca de 112 hectares.

A tão almejada consolidação do tecido urbano da cidade, sobretudo no que diz respeito à zona a poente da Avenida Maria de Lurdes de Mello e Castro, ficou por concretizar e hoje esta área apresenta-se dispersa e desconexa, pontuada por alguns equipamentos estruturantes da cidade como o Hospital de Nossa Senhora da Graça e o Instituto Politécnico de Tomar (este último adjacente à área de intervenção do plano).

4.2 - A desatualização do plano

A baixíssima taxa de execução do plano levou a que a existência desta extensa área disponível, juntamente com a sua localização privilegiada em termos de acessibilidades, possível em grande parte pelo já significativo investimento do município nas suas infraestruturas, viesse a trazer outro tipo de procura que não a habitacional, tendo este território desenvolvido um elevado potencial para a instalação de atividades comerciais.

Veio a verificar-se a constante recusa de investimentos com interesse para a cidade por falta de enquadramento nas normas do plano, agravada pelo facto de não existirem alternativas para a localização de grandes superfícies que necessitam de uma maior disponibilidade de espaço.

A área de intervenção do PPA, oferecendo essa disponibilidade de espaço numa localização próxima do centro, possuindo boas condições rodoviárias, albergando importantes equipamentos e ainda grandes estabelecimentos comerciais, tornou-se atrativa para a instalação de atividades empresariais de carácter diverso, pelo que foi facilmente perceptível a urgência de rever a estratégia do município para este território.

Assim, em 2017 foi despoletado um procedimento de alteração parcial do plano, na área a poente da Avenida Maria de Lurdes de Mello e Castro e numa faixa a norte, ao longo da E.N. 110.

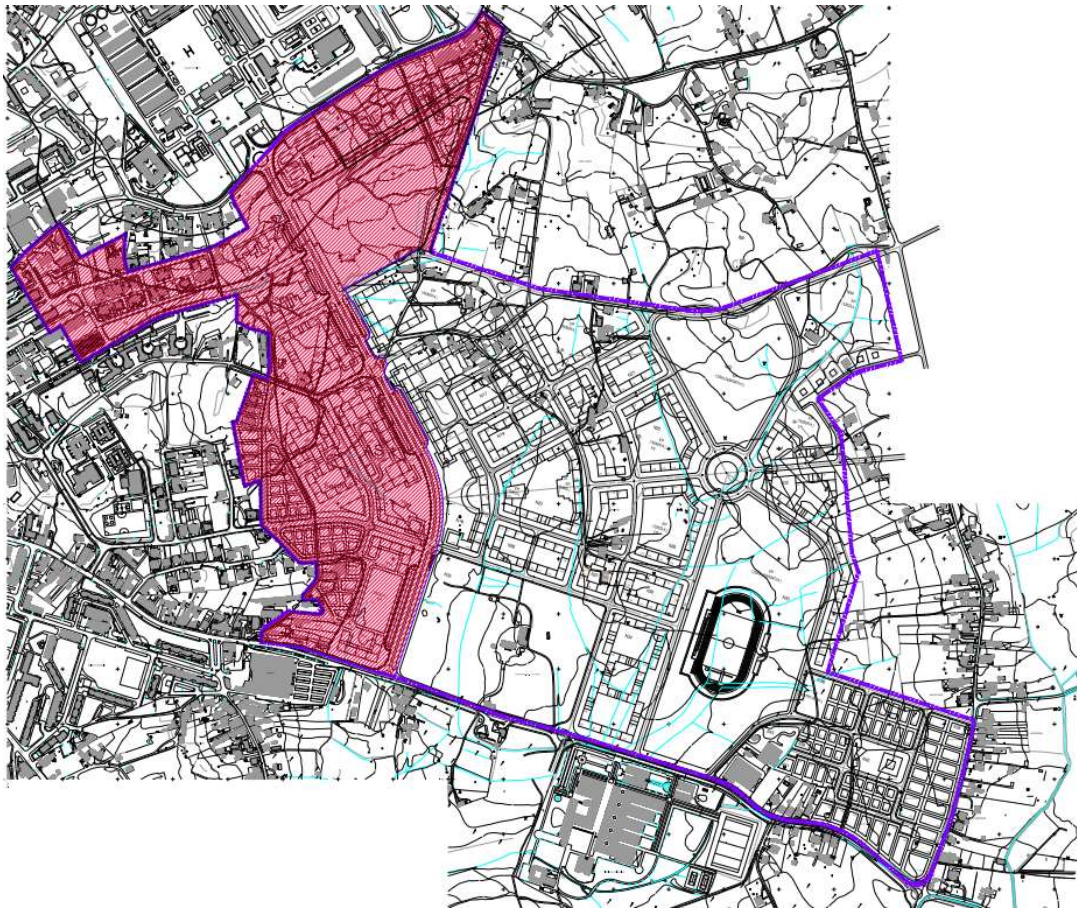


Fig. 4 – Área da alteração parcial assinalada sobre a Planta de Implantação/ Síntese do PPA

As questões acima explicitadas encontram-se condensadas nos principais objetivos definidos para a alteração parcial do plano que seguidamente se transcrevem:

- *Introdução de diversos usos no território, com outras regras de proporcionalidade, diminuindo a componente habitacional e aumentando as componentes de comércio e serviços, de modo a permitir que a cidade se coloque numa melhor posição face à concorrência regional e mesmo nacional;*
- *Redefinição do desenho urbano constante no plano, concedendo-lhe a dinâmica indispensável para se adaptar às diferentes demandas que sobre ele incidem e às necessidades da população, de forma a garantir o crescimento equilibrado da cidade de Tomar, em todas as suas componentes;*
- *Reorganização do território, questionando de que forma este poderá acolher os investimentos que o procuram, garantindo a sua coerente ligação à cidade consolidada, articulando o tecido urbano como um todo e sem perder de vista a qualidade do ambiente urbano ;(...)*

De forma a salvaguardar as opções da alteração do plano, foram instituídas medidas preventivas, com a conseqüente suspensão do plano, no período compreendido entre julho de 2019 e julho de 2022.

Ao abrigo destas medidas preventivas e porque as pretensões se enquadravam nos objetivos da alteração do plano em curso, foram aprovadas 4 operações urbanísticas destinadas à implantação de superfícies comerciais e de serviços.

A execução destas operações urbanísticas é uma evidência da necessidade de atualização do plano em vigor.

Foi ainda dado início à elaboração de um plano de urbanização na remanescente área de intervenção do PPA, a nascente da Avenida Maria de Lurdes de Mello e Castro, com o intuito de revogar a disciplina de ordenamento do território prevista nessa zona e concretizar a parte nascente da UOPG B – Avessadas, definida no procedimento de revisão do PDM, entretanto publicada.

Ambos os trabalhos se encontram suspensos, uma vez que, como será explicitado noutra parte do documento, o procedimento de delimitação da Reserva Ecológica Nacional na área de intervenção do PPA, virá implicar uma profunda alteração aos critérios de uso e ocupação do solo.

4.3 - A caducidade do contrato de urbanização

Em 1992 a CMT celebrou com o proprietário das quintas das Gorduchas e Aversadas um contrato para a urbanização dos terrenos inseridos no PPA, que previa a cedência imediata da área necessária à instalação do Hospital Nossa Senhora da Graça, devendo a CMT elaborar um plano de pormenor para essa zona periférica da cidade.

Foi esta premissa que determinou a elaboração do PPA e a definição de uma estratégia municipal para este território.

O contrato em questão previa um prazo para implementação dos loteamentos previstos no plano de pormenor de 21 anos, contados a partir da sua data de publicação.

Tendo este prazo expirado em outubro de 2020, ficou a CMT “liberta” para exercer a faculdade de planeamento do território que lhe é atribuída, ou seja, a possibilidade de definição de um modelo de ocupação do solo diferente do determinado pelo PPA.

4.4 - A delimitação da Reserva Ecológica Nacional (REN)

Durante o procedimento de revisão do PDM foi também elaborada a delimitação da REN em todo o concelho.

Esta delimitação, ainda que acompanhando os trabalhos de revisão do PDM, visto tratar-se de uma das suas principais condicionantes, constitui um procedimento autónomo tutelado pela Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional de Lisboa e Vale do Tejo (CCDRLVT), entidade que procede à sua aprovação, publicação e depósito.

Desde que foram efetuadas as reuniões relativas à Conferência Decisória deste procedimento, em novembro de 2019, que a CMT tem vindo a trabalhar conjuntamente com a equipa adjudicatária do procedimento de revisão do PDM para apresentar uma versão que obtenha o parecer favorável da CCDRLVT e constitua a delimitação final da REN.

Toda a área de intervenção do PPA se encontra incluído em REN, mais especificamente na tipologia designada por “Áreas Estratégicas de Infiltração e de Proteção e Recarga de Aquíferos” (AEIPRA).

A esta primeira delimitação, que se designa por REN bruta e que tem apenas em conta as características ecológicas do território, são posteriormente retiradas as zonas urbanas que se encontrem já infraestruturas e consolidadas e/ou com compromissos urbanísticos válidos e eficazes, denominados polígonos de exclusão.

No caso da área nascente do plano a fundamentação de exclusão da REN assentava na existência de um compromisso urbanístico - o contrato de urbanização mencionado no ponto anterior.

Operada a sua caducidade, veio a CCDDLVT requerer a revisão das propostas de exclusão apresentadas e a sua respetiva fundamentação.

Ora, o núcleo central da zona a nascente da Avenida Maria de Lurdes de Mello e Castro não se encontra edificada ou infraestruturada, nem apresenta uma programação concreta para a sua execução, pelo que a sua exclusão não pode ser suportada.

Deste modo, essa zona permanecerá incorporada em REN, com todas as restrições ao uso do solo que esse regime implica, sobretudo no que diz respeito à edificação.

A CMT tem apresentado várias versões da delimitação da REN, sendo que nenhuma mereceu até à data a aprovação por parte da CCDDLVT, tendo sido discutido, na mais recente reunião com aquela entidade, realizada no passado dia 9 de agosto, que apenas algumas faixas ao longo dos eixos viários existentes, bem como pequenas zonas de colmatação, poderão ser consideradas excluídas (ver fig. 5).

Estes desenvolvimentos no procedimento vêm introduzir profundas alterações à capacidade de uso dos solos na área de intervenção do PPA a nascente da Avenida Maria de Lurdes de Mello e Castro, pelo que poderemos estar perante não só uma nova qualificação do solo como uma nova classificação.

Todos estes factos inviabilizam o tipo de ocupação previsto no atual plano, tornando-se imprescindível reequacionar a estratégia para a sua área de intervenção, e por consequência o modelo territorial mais adequado às circunstâncias atuais.

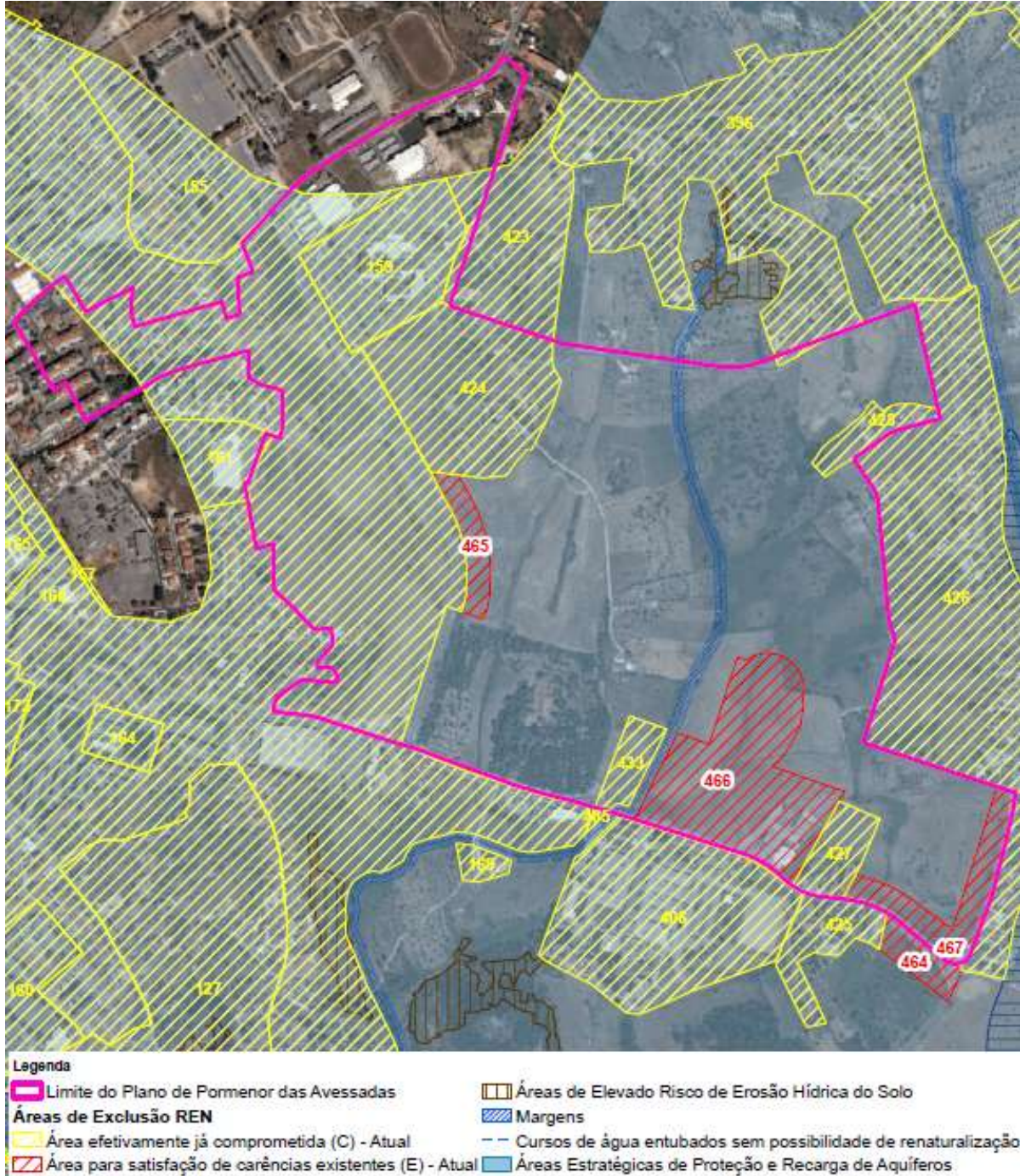


Fig. 5 – REN – Últimos polígonos de exclusão propostos

4.5 - As novas regras de classificação e qualificação do solo

A entrada em vigor de uma nova Lei de Bases da Política Pública de Solos, Ordenamento do Território e Urbanismo em 2014, desenvolvida um ano mais tarde pelo RJIGT no seu artigo 199º, introduziu novas regras para a classificação e qualificação dos solos.

A classificação do solo determina o destino básico dos terrenos, admitindo-se a existência de duas classes: solo urbano e solo rústico, desaparecendo a categoria de solos urbanizáveis, existente até essa altura.

Estas novas regras vieram exigir uma profunda revisão dos planos municipais e intermunicipais, designadamente para colmatar a eliminação da referida classe de solo urbanizável, dentro de um prazo determinado e que tem vindo a ser sucessivamente prorrogado.

No dia 9 de julho de 2022, entrou em vigor o Decreto-Lei n.º 45/2022, de 8 de julho, que procedeu à terceira alteração ao Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de maio (RJIGT) e que determinou a mais recente prorrogação do prazo para incluir nos planos municipais e intermunicipais as regras de classificação e qualificação dos solos, que passa a terminar em 31 de dezembro de 2023.

Apesar da classificação enquanto solo urbano determinada pela entrada em vigor do PDM, a CCDRLVT entende como necessária a adequação do PPA às novas regras de classificação e qualificação do solo, porquanto anteriormente o mesmo era classificado como solo urbanizável.

A premência em tomar posição no que diz respeito à necessidade de adequação do plano relativamente ao disposto no artigo 199º do RJIGT, vem realçar a sua desadequação não só relativamente ao modelo territorial definido como também ao normativo legal atualmente em vigor, reforçando a fundamentação da proposta da sua revogação.

5. OPORTUNIDADE DA REVOGAÇÃO DO PLANO

Desde 2017, com o início do procedimento de alteração do PPA na sua zona poente, que a CMT tem vindo a prosseguir o objetivo de atualizar este plano, na tentativa de o aproximar às reais demandas que sobre ele recaem.

De igual modo, em 2021, tentou-se prosseguir os mesmos objetivos na zona nascente do plano, com o início da elaboração do Plano de Urbanização das Avesadas.

A caducidade do contrato de urbanização subjacente ao PPA e a constatação das suas consequências, vieram conceder ao município a “margem de manobra” necessária para pôr em perspectiva a melhor estratégia a prosseguir nesta zona da cidade.

Passados 2 anos, durante os quais entrou em vigor o PDM (com a sua nova disciplina territorial), foram efetuadas diversas propostas de delimitação da REN, inúmeras reuniões com a CCDRLVT, e encontrando-se prestes a esgotar os prazos para a introdução das novas regras de classificação e qualificação do solo, pensamos ser este o momento para colocar um ponto final a este desadequado plano.

Não se pretende, nem é possível, que este território fique somente sob o “chapéu” das normas definidas em PDM, mas sim, com a base que por ele está instituída, poderemos repensar o território em questão de uma forma menos complexa e mais atual, através da elaboração de um ou mais planos municipais de ordenamento do território de ordem inferior.

6. EFEITOS LEGAIS DA REVOGAÇÃO DO PLANO

- O procedimento de revogação do PPA derroga os demais procedimentos de dinâmica em curso ou aprovados, apostos a este plano;
- À área de intervenção do plano serão aplicáveis as normas dos Instrumentos de Gestão Territorial eficazes, designadamente as definidas no Plano Diretor Municipal em vigor;
- A revogação do PPA não produz qualquer efeito sobre a eficácia das Servidões Administrativas e das Restrições de Utilidade Pública que se encontram em vigor na sua área de incidência;
- A revogação do PPA não deverá afetar as licenças, comunicações prévias ou informações prévias válidas e eficazes, bem como os atos administrativos de aprovação dos projetos de operações de loteamento e de arquitetura que ainda se mantenham válidos e eficazes, conforme decorre dos princípios gerais de aplicação para o futuro dos novos regulamentos administrativos;
- A revogação do plano não virá a gerar o dever de justa indemnização a que se refere os números 2 e 4 do artigo 171º do RJGT, quer por não impor o sacrifício de direitos preexistentes

e juridicamente consolidados (caducidade, revogação ou alteração das condições das licenças, comunicações prévias ou informações prévias válidas e eficazes), quer porque as eventuais restrições que a mesma venha a impor às possibilidades objetivas de aproveitamento do solo, irão ocorrer muito para além do período de três anos a contar da data da entrada em vigor do plano;

- A revogação do plano implica uma Correção Material do PDM, no que diz respeito ao definido no n.º 1 do título “UOPG B – Avessadas”, constante no “Anexo III – Unidades Operativas de Planeamento e Gestão” do seu regulamento.

7. OUTROS PROCEDIMENTOS A PROMOVER

Por se tratar de uma área identificada em PDM como uma Unidade Operativa de Planeamento e Gestão (artigo 94º e Anexo III do seu regulamento), haverá que promover a elaboração de um ou mais planos municipais de ordenamento do território de ordem inferior, que permitam uma análise mais detalhada do território e definam o modelo de ocupação do solo mais adequado para esta zona.

Porque a CMT entende que os objetivos definidos nos procedimentos de Alteração Parcial do PPA e elaboração do Plano de Urbanização das Avessadas continuam atuais, uma vez afastado definitivamente o modelo territorial definido no PPA em vigor através da sua revogação agora proposta, pretende-se que o(s) plano(s) municipal(is) a promover para a zona da UOPG B – Avessadas tenha(m) por base os trabalhos já elaborados nos procedimentos de dinâmica mencionados.