

EDIFICACIÓN EN SUELO RÚSTICO Y CAMPOS DE GOLF

Antonia Paniza Fullana*

Palabras clave: Campos de golf, oferta complementaria, declaración de interés general, suelo rústico, sostenibilidad.

I. PLANTEAMIENTO

Las propias palabras contenidas en el título de este trabajo ya encierran una primera contradicción: “edificación” y “suelo rústico”. Es en este contexto en el que se enmarca la normativa relativa a los campos de golf. Por su propia naturaleza, estas instalaciones deben situarse en suelo rústico –es decir no urbanizable, o suelo rural–. Nadie puede concebir a día de hoy un campo de golf, que por definición necesita una amplia extensión de terreno, en suelo urbano. Los precios del suelo urbanizable y la escasez de terreno lo harían prácticamente inviable. Sin embargo, se da la paradoja que además de la extensión de terreno hacen falta toda una serie de instalaciones: club social, casa de palos, etc. (1) que tendrán que construirse en suelo que, en principio, no es apto para ello. En consecuencia, con carácter general, se puede apuntar que para la construcción de un campo de golf será necesaria la autorización del órgano competente de la Comunidad Autónoma afectada

para obtener la declaración de “utilidad pública” o “interés social” (2) y una vez que se tenga aquella declaración se podrá solicitar licencia municipal para la construcción del campo de golf.

Van a ser muchos los factores a tener cuenta en los campos de golf: su emplazamiento geográfico (la aptitud del terreno, las instalaciones a construir así como el impacto ambiental que van a producir en el entorno en que se van a ubicar), la integración dentro de la ordenación del territorio, los aspectos ambientales (como ejemplo, todas las normas sobre la materia en España se preocupan de los recursos hídricos disponibles) (3) y la normativa jurídico-urbanística de aplicación. Pero todo ello, además, debe conjugarse con la importancia de este sector desde un punto de vista turístico ya que atrae turismo de calidad. Se tratará, por todo ello, de encontrar un punto de equilibrio entre todos los elementos que inciden en este ámbito y que se han ido enumerando.

* Profesora titular de Derecho Civil. Universidad de las Illes Balears.
Miembro del *International Forum of Travel and Tourism Advocates (IFTA)*.

II. RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS CAMPOS DE GOLF EN ESPAÑA

En España son las Comunidades Autónomas las que regulan esta materia (4). A día de hoy no todas han regulado sobre los campos de golf. Sí lo han hecho las Comunidades de las Illes Balears (Ley 4/2008, de 14 de mayo, de Medidas Urgentes para un Desarrollo Territorial Sostenible en las Illes Balears), Comunidad Valenciana (Ley 9/2006, de 5 de diciembre, que regula los Campos de Golf de la Comunidad Valenciana), Navarra (Decreto Foral 128/1992, de 30 de marzo, que regula las Condiciones Territoriales y Urbanísticas para la implantación de Campos de Golf), Andalucía (Decreto 43/2008, de 12 de febrero, que regula las Condiciones de Implantación y Funcionamiento de Campos de Golf en Andalucía) y Extremadura (Decreto 44/2007, de 20 de marzo, de Ordenación del Uso de Suelos no Urbanizables para Actividades Turísticas y fomento de Actuaciones para la Atención de Personas Mayores en Ciudades Mixtas). En aquellas Comunidades Autónomas donde no hay regulación específica sobre esta materia se regirán por las normas generales urbanísticas y turísticas. Esta distinta regulación puede generar conflictos en distintos ámbitos: el primero entre las competencias del Estado y las de las Comunidades Autónomas, algunos de ellos serán analizados más adelante; en segundo lugar, podría darse el hipotético caso de un campo de golf situado en dos Comunidades Autónomas diferentes y con distinta regulación.

De todas las normas que regulan los campos de golf pueden extraerse tres problemas presentes en todas ellas: en primer

lugar, los aspectos urbanísticos (licencias, suelo rústico, declaración de interés social, etc.). En segundo lugar, la regulación de la oferta complementaria en suelo rústico y por último la vinculación o indivisibilidad del campo de golf con su inscripción en el Registro de la Propiedad como medida para evitar el fraude. Todo ello será analizado en los apartados que siguen.

III. LA NORMATIVA SOBRE CAMPOS DE GOLF EN LAS ILLES BALEARS Y ANÁLISIS COMPARADO CON OTRAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

III.1. En general, la regulación de los campos de golf en las Illes Balears

En las Illes Balears se publicó una Ley específica sobre campos de golf el 17 de noviembre de 1988, que ha sido derogada por la Ley 4/2008, de 14 de mayo, de Medidas Urgentes para un Desarrollo Territorial Sostenible en las Illes Balears. Entre una y otra ha habido algunas modificaciones introducidas por la Ley 6/1990, de 6 de junio; por la Ley 4/2000, de 22 de marzo, de Moratoria de Construcción y Ampliación de Campos de Golf en las Islas Pitiusas (en este caso, suponía un vaivén de normas permisivas por lo que se refiere a los campos de golf y restrictivas como es este caso) o por la Ley 8/2003, de 25 de noviembre, de Medidas urgentes en materia de Ordenación Territorial y Urbanismo en las Illes Balears.

De la Exposición de Motivos de las leyes que regulan los campos de golf en las Illes Balears pueden extraerse las motivaciones

principales que se tiene en esta Comunidad Autónoma respecto a los campos de golf. Hay que partir de la importancia del turismo en una comunidad como la balear, con una economía basada prácticamente en el sector turístico. Además, la oferta de los campos de golf supone, por una parte, mejorar las ofertas para atraer turismo de calidad y, por otra parte, incentivar el turismo de invierno combatiendo así lo que es una característica típica del turismo en las Illes Balears: la estacionalidad.

Como ya ha quedado apuntado con carácter general los campos de golf no se situarán en un entorno urbano por la gran superficie de suelo que se necesita y por su gran contacto con la naturaleza. Otro problema a tener en cuenta en las Illes Balears es el del agua: los recursos hídricos son limitados. Por ello la Ley ya prevé medidas para evitar que las aguas destinadas a regar campos de golf no se detraigan de otros usos de necesidad más perentorios. Además, se da preferencia al uso de aguas recicladas sobre las aguas naturales.

Para la construcción de un campo de golf en suelo rústico en las Illes Balears, según el artículo 8 de la Ley 4/2008, de 14 de mayo tendrá que ajustarse a las determinaciones establecidas en los instrumentos de ordenación territorial y será necesaria una autorización mediante previa declaración de interés general. Para la concesión de esta declaración de interés general es preceptiva la solicitud de informes de los organismos competentes en: turismo, agricultura, deportes, paisajes, recursos hídricos y protección medioambiental. Esta autorización podrá ser denegada motivadamente basándose en

criterios de oportunidad de implantación de estos usos por razones de su incidencia territorial o paisajística, la afectación a los recursos naturales, la oferta de campos de golf ya implantada en cada isla o área homogénea, así como por la aplicación del principio de desarrollo sostenible.

No podrán construirse campos de golf en terrenos donde su régimen legal de protección directa o lo previsto en los instrumentos de ordenación territorial, urbanísticos o medioambientales no lo permitan.

Todo proyecto o anteproyecto de campos de golf deberá incluir: las conexiones viarias necesarias y de otros servicios en el exterior de la actuación, incidencia en el entorno paisajístico e hídrico de la zona donde se pretende implantar, además de la documentación justificativa de la suficiencia de agua adecuada para regar el campo de golf que tiene que proceder necesariamente de la reutilización de aguas residuales depuradas.

Obtenida la declaración de interés general se puede presentar ante el Ayuntamiento el estudio de evaluación de impacto ambiental que requiera la legislación sectorial aplicable.

Cada Comunidad Autónoma establece el procedimiento a seguir para la obtención de la declaración de interés general y las licencias correspondientes.

III.2. La problemática derivada de la oferta complementaria

La oferta complementaria, desde una perspectiva económica, es básica para la ren-

tabilidad de un campo de golf, pero a su vez supone construir una serie de instalaciones en suelo, en principio, no urbanizable. Se plantea de nuevo la búsqueda de ese equilibrio entre intereses encontrados que confluyen en la construcción de un campo de golf.

Se va a llevar a cabo un análisis comparado entre la normativa anterior y la actual en las Illes Balears y, a su vez un análisis comparado con las demás Comunidades Autónomas que han regulado la materia.

La regulación establecida por la Ley 4/2008 supone un cambio en la regulación de la oferta complementaria de los campos de golf en las Illes Balears. Ahora no se pueden incluir en ningún caso usos residenciales ni usos de alojamiento turístico en cualquiera de las modalidades previstas en la legislación en las instalaciones de los campos de golf. Solamente se permiten las estrictamente indispensables para el personal encargado de su mantenimiento o vigilancia. Se trata sólo de edificaciones vinculadas al deporte del golf (club social o caseta de palos) y que no podrán exceder de 2.000 metros cuadrados. Estas edificaciones tendrán que ajustarse a los parámetros urbanísticos de aplicación y a los determinados en los instrumentos de ordenación territorial y de planeamiento urbanístico (5).

Comparando esta regulación con la anterior, la Ley 12/1988, de 17 de noviembre, de campos de golf de las Illes Balears, son muchos los cambios que ha supuesto. Antes sí se permitía la oferta complementaria, siempre que se cumplieran los requisitos exigidos por la normativa. En concreto, en campos de golf de una extensión mínima de 18 hoyos, y

en ningún caso de superficie inferior a 60 hectáreas, era posible la construcción de un hotel o apartotel de 4 estrellas como mínimo con una capacidad máxima de 450 plazas (que corresponden a 25 por hoyo) y que debía operar todo el año. La altura máxima de las edificaciones no podía sobrepasar en ningún caso las dos plantas ni los nueve metros. Igual que ahora las construcciones vinculadas al deporte del golf (club social, caseta de palos) no podían exceder de 2.000 metros cuadrados.

¿Qué ocurre con la oferta complementaria en otras Comunidades Autónomas? Las soluciones son diversas. En la Comunidad Valenciana, el artículo 3 de la Ley 9/2006, de 5 de diciembre ya incluye dentro del propio concepto de campo de golf las instalaciones directamente relacionadas con este deporte: el club social, los campos de prácticas, almacenes, cuarto de palos y otros de análogo destino. Por su parte, el artículo 4 se refiere a usos complementarios, usos compatibles y usos incompatibles. Entre los primeros: otras instalaciones deportivas, que no podrán exceder del 5% de superficie del campo de golf; instalaciones de ocio, restauración... y alojamientos turísticos, previstos en la legislación sectorial correspondiente siempre que no exceda de un 2% de la superficie destinada a campo de golf. Entre los últimos, es decir, los usos incompatibles están los usos residenciales, entre otros. Las condiciones que deben cumplir las edificaciones se encuentran en el artículo 13 de la ley valenciana.

En Andalucía, el Decreto 43/2008, de 12 de febrero, que regula las condiciones de implantación y funcionamiento de los cam-

pos de golf incluye, igual que la Ley valenciana, las edificaciones complementarias al deporte del golf en el propio concepto de campo de golf. Por otra parte, en su artículo 4 se refiere a los usos complementarios, entre ellos establecimientos hoteleros con una categoría mínima de cuatro estrellas, usos compatibles y usos no compatibles, entre ellos los residenciales.

En Extremadura, el Decreto 44/2007, de 20 de marzo, de Ordenación del uso extensivo de suelos no urbanizables para actividades turísticas y fomento de actuaciones para la atención de personas mayores en ciudades mixtas plantea la cuestión que se estudia en este apartado de manera diferente. Del artículo 1 que establece el objeto del Decreto ya se pueden extraer las diferencias: *“El objeto de este Decreto es el establecimiento del régimen jurídico por el que se regulará la implantación de usos extensivos en el suelo no urbanizable vinculados a la realización de Conjuntos Turísticos, en los que se podrán combinar las edificaciones e instalaciones estrictamente turísticas, de ocio, deportivas o similares, con alojamientos turísticos residenciales y, en su caso, viviendas protegidas de carácter mixto para la atención a las personas mayores”*. A diferencia de los casos anteriores aquí sí que serán posibles los alojamientos turísticos residenciales. Según el artículo 17 del Decreto 44/2007 los destinatarios de los alojamientos turísticos tendrán la consideración de usuarios turísticos al hacer uso de los elementos que configuran la oferta turística estricta del conjunto.

En Navarra, se plantean dos opciones diferentes para la implantación de los campos de golf. Según el artículo 3 del Decreto Fo-

ral 128/1992, de 30 de marzo hay dos posibilidades diferentes según si se prevén áreas residenciales o no se prevén. En el primer caso, la implantación del campo de golf se hará mediante un Plan Especial en el que también podrán incluirse instalaciones hoteleras y deportivas vinculadas al campo de golf (piscinas, pistas de tenis y análogas). En el segundo caso, cuando se prevean áreas residenciales conjuntamente con el campo de golf, se hará mediante un Plan Parcial, en desarrollo del correspondiente Plan General o Normas Subsidiarias de ámbito municipal o, en su caso, supramunicipal que también podrá incluir instalaciones hoteleras y deportivas.

IV. LA “UNIDAD INDIVISIBLE” Y EL REGISTRO DE LA PROPIEDAD: UN PROBLEMA JURÍDICO- PRIVADO DERIVADO DE LA NORMATIVA SOBRE CAMPOS DE GOLF

La posibilidad que se concede con los campos de golf de construir, al menos, instalaciones complementarias en algunas Comunidades Autónomas o establecimientos hoteleros o de uso residencial en otras conlleva aparejadas posibilidades de fraude. Las normas sobre la materia, conscientes de ello, han buscado medidas tendentes a evitarlo en lo posible.

En algunas Comunidades Autónomas se ha optado por establecer una vinculación de las instalaciones con la superficie total de la parcela formando lo que han venido denominando una “unidad indivisible” o “unidad registral indivisible” en Andalucía (6). Todo

ello supone una vinculación jurídica del terreno destinado a campo de golf y las instalaciones y como tal se inscribirá en el Registro de la Propiedad. En la normativa de las Illes Balears se establece que deberá aportarse la inscripción en el Registro de la Propiedad con la solicitud de licencia municipal de apertura y funcionamiento calificando como nulas de pleno derecho las licencias municipales que se concedan sin que se haya acreditado fehacientemente este deber de vinculación (7).

Sin embargo con esta medida se plantea un nuevo problema jurídico, derivado de la relación entre las competencias del estado y las competencias de las Comunidades Autónomas. Los artículos mencionados introducen normas de marcada naturaleza civil. Si bien la ordenación del territorio es una competencia asumida, por ejemplo, por la Comunidad Autónoma balear, la competencia sobre el Registro de la Propiedad corresponde claramente al Estado. TORRES LANA en referencia al artículo 11 de la Ley de 1998 de campos de golf (*“los alojamientos turísticos, el campo de golf y sus instalaciones y la totalidad de los terrenos adscritos a la autorización, constituirán una unidad indivisible. La indivisibilidad se inscribirá en el Registro de la Propiedad”*) afirma que queda patente la naturaleza civil del inciso final del artículo. Una vez establecida la naturaleza del precepto, la siguiente cuestión es establecer si supone una extralimitación de competencias de la Comunidad balear. Siguiendo al autor citado, por lo que se refiere a la cualidad de indivisible, se trata de una técnica de ordenación del territorio y *“puede ser admisible su empleo en una norma en la que convergen dicha ordenación y*

la deportiva, ambas asumidas por la Comunidad balear”. Lo que ya no es admisible es el establecimiento de una norma inequívocamente registral. Concluye TORRES LANA que esta norma desborda el marco competencial autonómico (8).

V. CONCLUSIONES

A modo de conclusión puede apuntarse el recorte respecto a la oferta complementaria de la nueva ley sobre campos de golf en las Illes Balears en relación con su predecesora. Si bien es un modo de encontrar un equilibrio entre la construcción de campos de golf y la construcción en suelo rústico, también es cierto que seguramente se puede augurar un interés menor en nuevos proyectos de campos de golf con la nueva normativa, ya que en un proyecto de estas características resulta especialmente importante la oferta complementaria. De ello saldrán reforzados los campos de golf ya existentes con sus ofertas complementarias, de acuerdo con la normativa anterior, la Ley de 17 de noviembre de 1988.

Una dificultad añadida a la normativa sobre campos de golf es la del aspecto territorial: diferente normativa, con diferentes soluciones según la ubicación del campo de golf.

Y, por último, destacar el difícil equilibrio de la ponderación de intereses entre la sostenibilidad y el desarrollo, la planificación, etc. Difícil equilibrio que queda patente, como se ha visto, en la normativa sobre campos de golf en la que se plantea de entrada el difícil y contradictorio binomio: edificación y suelo rústico que da título a este trabajo.

NOTAS

(1) En la definición de la Ley valenciana de campos de golf se incluyen estas instalaciones. Así establece que “*se considera incluido en el mismo las instalaciones directamente relacionadas con esta práctica deportiva: club social, campos de prácticas, almacenes, cuarto de palos y otros de análogo destino*” (artículo 2 de la Ley 9/2006, de 5 de diciembre, de Campos de Golf de la Comunidad Valenciana).

(2) Afirma GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ: “*Difícil es dilucidar si, junto al campo de golf, pueden construirse apartamentos o instalaciones hoteleras en suelo no urbanizable, ya que este tipo de construcciones no representan un interés público (en este contexto STS de 5 de junio de 1995, RJ 4937). El concepto de «interés público», como base del sistema normativo para poder justificar el propio campo de golf en suelo no urbanizable, origina problemas jurídicos para su determinación en el caso concreto. De la jurisprudencia parece desprenderse una tendencia a reservarse los jueces el máximo control judicial posible, al mismo tiempo que una interpretación flexible de las instalaciones deportivas –o incluso comerciales– en suelo no urbanizable como interés público (STS de 25 de febrero de 1985, RJ 2642; STS de 12 de febrero de 1998, RJ 492, etc.)*”. (Cfr. GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, S.: *Retos y expectativas urbanísticas en el suelo no urbanizable. El “urbanismo autonómico”*. (Golf y urbanismo) en “*Revista Jurídica de Castilla y León*”, nº 8, febrero de 2006, páginas 128 y 129).

(3) Siguiendo a ROCA ROCA y a modo de ejemplo se puede citar los documentos que elaboró la Junta de Andalucía cuya finalidad era: desarrollar la conciencia medioambiental en los interesados en el deporte del golf; introducir los criterios medioambientales en la construcción de campos de golf; promover la mejora del comportamiento medioambiental de los campos existentes; establecer criterios medioambientales para la planificación, diseño, construcción, mantenimiento y gestión ambiental de los campos de golf. También destaca la especial importancia de que los recursos hídricos sean suficientes. Todo ello debe tenerse antes de iniciar un proyecto

de campo de golf. (Vid. ROCA ROCA, E.: *Campos de golf y ordenación del territorio: régimen jurídico* en “*Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*”, nº 165, noviembre 1998, páginas 9 y 10 de vlex: <http://www.vlex.com/vid/111951>).

(4) Según GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ: “*Estamos ante una actividad que, de realizarse en suelo no urbanizable, será dirigida por las Comunidades Autónomas, surgiendo así un ámbito especialmente propicio de influencia urbanística a favor de estas Administraciones. La técnica interventora será, en estos casos, la autorización por motivos de interés público o comunitario. Además, es interesante la consecuencia última de este sistema: podrán llegar a justificarse zonas residenciales u hoteleras en suelo no urbanizable o, desde luego, en suelo urbanizable, por el hecho de vincularse a campos de golf*”. (Cfr. GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, S.: *Retos y expectativas urbanísticas en el suelo no urbanizable. El “urbanismo autonómico”*..., cit., página 126).

(5) Así lo establece el apartado 5 del artículo 8 de la Ley 4/2008, de 14 de mayo, de Medidas Urgentes para un Desarrollo Territorial Sostenible en las Illes Balears.

(6) Vid. Artículo 5 del Decreto 43/2008, de 12 de febrero, de Andalucía. En Extremadura, el artículo 13.5 del decreto 44/2007 afirma que: “*La totalidad de los terrenos adscritos al proyecto constituirá una unidad indivisible y con tal carácter deberá tener inscripción registral según la legislación vigente en la materia. Los terrenos pertenecientes a los alojamientos turísticos residenciales en régimen de propiedad incluidos en el Proyecto formarán una unidad indivisible, hasta que se produzca la declaración de obra nueva por el promotor*”.

(7) Vid. Artículo 8.7 de la Ley 4/2008, de 14 de mayo de las Illes Balears.

(8) Cfr. TORRES LANA, J. A.: *Veinte años después. (Una reflexión sobre el Derecho civil de las Islas Baleares a raíz del Estatuto de Autonomía)* en “*Homenaje al profesor Lluís Puig i Ferriol*”. Volumen II. Valencia 2006, página 2398.

ANEXO: NORMATIVA

- Navarra: Decreto Foral 128/1992, de 30 de marzo, que regula las Condiciones Territoriales y Urbanísticas para la implantación de Campos de Golf.
- Ley 9/2006, de 5 de diciembre, de Campos de Golf de la Comunidad Valenciana.
- Extremadura: Decreto 44/2007, de 20 de marzo, de Ordenación del Uso de Suelos no Urbanizables para Actividades Turísticas y fomento de Actuaciones para la Atención de Personas Mayores en Ciudades Mixtas.
- Decreto 43/2008, de 12 de febrero, que regula las Condiciones de Implantación y Funcionamiento de Campos de Golf en Andalucía.
- Ley 4/2008, de 14 de mayo, de Medidas Urgentes para un Desarrollo Territorial Sostenible en las Illes Balears.