

Régimen jurídico-administrativo de los campos de golf

1. Introducción.
2. Regulación deportiva.
3. Perspectiva urbanística.
4. Los elementos medioambientales.
5. Los aspectos turísticos.
6. Los aspectos de organización y contratación administrativa.

Fernando García Rubio
*Director de la Asesoría Jurídica del Ayuntamiento
de Alcalá de Henares*

1. Introducción

El golf es un deporte que ha tenido una expansión exponencial en España en los últimos años. Dicho aumento de aficionados y sobre todo de lugares de juego produce importantes consecuencias sobre el territorio. Por la naturaleza de dichos campos, a los cuales no puede estar ajena la actividad y potestades de las diversas administraciones públicas, por lo dicho y la existencia del hecho, dicha actuación de las administraciones públicas ha generado, genera y generará un régimen jurídico de carácter administrativo para dichas instalaciones y sus repercusiones, que serán el objeto de nuestra aproximación.

El golf es un deporte de origen británico que consiste en la realización de un recorrido de dieciocho hoyos (pueden ser campos de nueve) introduciendo mediante el golpeo de un palo una pelota en dichos hoyos e, intentando superar el número ideal de golpes prefijado o "par", gana aquel que menos golpes realiza en el citado recorrido.¹

En esta materia el régimen jurídico administrativo se compone del conjunto de técnicas y normas de intervención, fomento y servicio público de las administraciones públicas en y sobre los campos de golf, tanto de regulación o actuación directa de las diversas administraciones sobre estos, como las normas sectoriales o actuaciones conducentes a actuaciones e implicaciones indirectas.

Esa regulación y actuación administrativa debemos de ubicarla en la sociedad de principios del siglo XXI, en la que el deporte, la cultura y en general las actividades de esparcimiento generan no solo una gran demanda social derivada del aumento de bienestar en nuestras sociedades avanzadas, sino también un importantísimo flujo económico derivado del volumen de ingresos e inversiones que producen. Dichos fenómenos se encuentran lógicamente en lo que Martín Mateo ha denominado el estado del ocio,² lógica fase dentro del contexto que describimos.

Aunque nuestra aportación al estudio de los campos de golf se realiza bajo dicha óptica jurídico-administrativa no debemos olvidar que dichas instalaciones, el fenó-

meno social que las acompaña y la actividad económica que generan son susceptibles de ser abordados desde muy diversas ópticas jurídicas, deportivas, económicas y sociológicas.

Así, la fiscalidad de éstos, la forma jurídico-privada de implantación y desarrollo en todos sus matices y variables, los recursos humanos que prestarán sus servicios en las instalaciones del campo y sus modalidades contractuales, etc., son objeto de estudio por otras disciplinas jurídicas generando una realidad pluridisciplinar.

Igualmente desde el propio mundo del Derecho administrativo³ este fenómeno puede abordarse o estudiarse desde varios puntos de vista, y así:

Un prisma deportivo; esto es, del Derecho del deporte,⁴ asignatura tradicionalmente ubicada pese a su pluridisciplinariedad en el área de conocimiento del Derecho administrativo, puesto que al fin y a la postre el golf es un deporte.

Un punto de vista urbanístico es la línea de lo que Mestre Delgado⁵ denomina la regulación tradicional de la perspectiva del urbanismo, dada la imprescindible necesidad de contar con dicha disciplina para ubicar, situar y desarrollar las referidas instalaciones.

Conforme a la sensibilidad social y administrativa que desprende el medio ambiente y las capacidades y potestades que nuestro ordenamiento jurídico otorga a las administraciones públicas con competencias ambientales sobre todo hacia actividades potencialmente distorsionadas del entorno como son los campos de golf. Es indispensable su análisis desde dicho punto de vista.

En un Estado cuyo principal recurso económico está constituido por el fenómeno turístico y siendo los campos de golf un producto turístico en buena parte del total de las instalaciones que se construyen en España, deberemos en buena línea realizar un acercamiento a éstos desde la referida normativa y actividad turística, de la cual no se puede disociar.

Finalmente, dentro de las principales parcelas de actuación de las diversas administraciones públicas sobre los campos de golf en relación con su propia organización,⁶ esto es, las modalidades de organización de los servicios⁷ administrativos y también de la contra-

1. Para las reglas del golf, consúltese http://www.basegolf.com/reglas_2.htm. Las actuales están vigentes en el periodo de 1 de enero de 2000 a 31 de diciembre de 2003 y únicamente son competentes para redactar y modificar el código de reglas The Royal and Ancient Golf Club of Saint Andrews (Escocia) y la Asociación Norteamericana de Golf (USGA).

2. Sobre las implicaciones del ocio, véase "Suelo y ocio" de Carlton S. VAN DOREN, George B. PRIDLE y John E. LEWIS, IEAL, 1983.

3. Una aproximación concisa al concepto del Derecho administrativo puede realizarse en Prosper WEIL, "Derecho administrativo", en *Cuadernos Civitas*, 1989 (reimpresión). Traducción de la décima edición original de la obra en la colección *Que sais-je?* de Presses Universitaires de France.

4. Con respecto al marco del Derecho deportivo véase José BERMEJO VERA, "Constitución y deporte", Tecnos, 1998.

5. Juan Francisco MESTRE DELGADO, "Los campos de golf (una aproximación al tratamiento jurídico de su construcción)", pág. 524 de *Ordenación y gestión del territorio turístico*, obra colectiva dirigida por David Blanquer, Tirant lo Blanch-Fundación Cañada Blanch, 2002.

6. Una aproximación a los conceptos organizativos los tenemos en Nicos P. MOUZELIS, *Organización y burocracia*, Península, 3.ª edición, 1991. Sobre los conceptos generales de organización administrativa véase Mariano BAENA DEL ÁLCAZAR, "Organización administrativa", en *Temas clave de la Constitución española*, Tecnos, 1988.

7. Unas reflexiones generales sobre el concepto de servicio público las tenemos en Luciano PAREJO ALFONSO dentro del número monográfico de la Escuela Judicial-Consejo General del Poder Judicial, sobre el servicio público educativo, en especial en las universidades, 2000.

tación administrativa cuando el campo de golf es promovido por una entidad pública desde fórmulas de gestión directa o indirecta respectivamente.⁸

Igualmente, debemos destacar que la regulación jurídico-administrativa de los campos de golf es un fenómeno al menos en teoría heterogéneo, puesto que los títulos competenciales que hemos abordado son en su mayor parte titularidad de las comunidades autónomas con carácter exclusivo, toda vez que desde la STC 61/1997, de 20 de marzo, dicha exclusividad excluye la capacidad de legislación *ex novo* del Estado con carácter supletorio, siendo muy difícil encontrar normas estatales reguladoras con anterioridad a la asunción de los títulos competenciales por las comunidades autónomas, por ser el golf un fenómeno relativamente reciente, recayendo su regulación en gran medida sobre la legislación autonómica.

No obstante, sí podemos encontrar algunos títulos supletorios en el TRLSOU 1346/1976, de 9 de abril, e incluso en la Ley 10/1990, del deporte, e igualmente diversos títulos de intervención directa estatal no explotados, como las legislaciones básicas de protección medioambiental y de régimen local, que permitan un nivel jurídico-administrativo estatal de esta materia.

En este sentido podemos señalar las medidas contenidas en el Plan Hidrográfico Nacional y sus normas de desarrollo que impiden el uso del agua trasvasada por el riego de los campos de golf, que en base a una legislación sobre demanio natural supraautonómico (artículos 149.1.18 y 132 de la Constitución española) establecen vinculaciones sobre las citadas instalaciones.

No obstante la relativa homogeneidad de la reglamentación de los campos de golf se produce por la vía privada, esto es, las reglas del juego del Royal & Ancient Club of Saint Andrews y la normativa homologadora de la Federación, puesto que aunque la Ley 10/1990, del deporte, considera a dichas instituciones como privadas su funcionamiento parcial con fondos públicos y su ubicación en el Consejo Superior de Deportes y la opinión de alguna doctrina (parada)⁹ podría llevar a considerarlas como entes administrativos o al menos que ejercen funciones administrativas.¹⁰

Aunque la regulación jurídico-administrativa de los campos de golf se produce de manera general, no debemos olvidar que la entidad económica y social de dichas instalaciones o la sensibilidad ambiental que produce en determinadas comunidades autónomas ha llevado a abordar de manera monográfica incluso a través de

leyes específicas esta materia, y así podemos citar la problemática y derogada Ley extremeña de ofertas turísticas complementarias, el Decreto foral navarro 128/1992 y específicamente la Ley balear 12/1998, modificada por la Ley 6/1990 y suspendida su vigencia en las islas de Ibiza y Formentera por la Ley 4/2000 de Baleares.

Dejando para más adelante el estudio de estas normativas peculiares deberemos de abordar cada una de las perspectivas que hemos enunciado anteriormente.

2. Regulación deportiva

El golf es al fin y al cabo un deporte y, por tanto, las instalaciones sobre las que se celebre estarán sometidas a reglas emanadas del Derecho deportivo, que, aunque tienen una base privada de carácter supranacional, están sometidas a tutela administrativa.

Teniendo en cuenta que las competencias administrativas sobre el deporte están sumidas a través de los diversos estatutos por las comunidades autónomas, aunque, no obstante, el Estado mantiene títulos competenciales en la materia por la vía de la lucha contra el dopaje y contra la violencia y en relación con las competiciones internacionales y profesionales reflejados en la Ley 10/1990, del deporte.

La referida ley estatal del deporte no contiene referencias a los campos de golf. No obstante, sí habla de unas homologaciones técnicas de las instalaciones deportivas, especialmente públicas, que a nuestro juicio deberían producirse a través de la normativa sobre edificación (LOE)¹¹ y específicamente en el previsible código de la edificación, aún no promulgado.

La intervención con carácter general a todo el Estado de forma específica desde el prisma deportivo es el referido a las reglamentaciones¹² sobre las características de los campos emanados de la federación española que con sus homologaciones de carácter privado, pero con trascendencia pública, hacen posible el desarrollo o no de competiciones oficiales.

Por su parte, las diversas legislaciones de las comunidades autónomas en materia deportiva tienen como características generales dos elementos comunes a los que supeditar las instalaciones deportivas del golf:

–Una reincidente presencia de autorizaciones especiales concurrentes con las licencias urbanísticas para la instalación deportiva que debe otorgarse por el órgano competente en materia deportiva.

8. Sobre la gestión de servicios locales, véase Juan Francisco MESTRE DELGADO, "Las formas de prestación de los servicios públicos locales. En particular, la concesión", págs. 1223 a 1300 del *Tratado de Derecho municipal*, volumen II, Civitas, 1988 (1.ª edición).

9. Ramón PARADA VÁZQUEZ, *Derecho administrativo II. Organización y empleo público*, 7.ª edición, 1993, págs. 329 a 3363.

10. Ese ejercicio de funciones públicas de las federaciones deportivas lo podemos analizar en *Las federaciones deportivas. Régimen jurídico*, de

Andreu CAMPS POVILL, Civitas, 1996.

11. Acerca de dicha normativa existen numerosas obras, de entre las que debemos destacar los comentarios dirigidos por Pascual Sala (Editorial Bosch), Luciano Parejo (Editorial Tecnos) y Jesús González Pérez (Civitas).

12. En esa línea es destacable la STS de 16 de junio de 1986, que aunque referida a un club de tiro olímpico afirma: "La actividad deportiva reconocida por nuestro sistema legal como lícito y reglamentado e incardinado en una federación, presente una faceta de interés público y social reconocido por la ley."

—La existencia de una planificación de instalaciones deportivas a nivel regional en la que por lógica se deben englobar los campos de golf.

En dicha planificación se suele obligar a prever reservas de espacios y calificaciones de zonas para el deporte (Ley 2/1995 extremeña, artículo 13 de Ley 11/1997 gallega).

Estas reservas y calificaciones son abordables desde muchas perspectivas; así, en Castilla y León en la Ley 9/1992 se remite a la competencia municipal realizar dichas reservas de suelo; en Cataluña, por su parte, el Decreto legislativo 1/2000 establece el desarrollo del plan director de instalaciones y equipamientos deportivos a través de programas de actuación que son los que incluirán la localización de las instalaciones y equipamientos deportivos de interés general.

Igualmente con carácter general se pueden establecer como en el supuesto de La Rioja unas directrices generales sobre instalaciones deportivas (Ley 8/1995), que lógicamente pueden incluir el régimen y características de los referidos campos de golf.

No obstante, la intervención administrativa en lo que se refiere a los campos de golf, propiamente será más bien de carácter tangencial y en los supuestos de competiciones oficiales, correspondiendo al Consejo Superior de Deporte la autorización de los *open* de carácter internacional.¹³

3. Perspectiva urbanística

La gran cantidad de terrenos que son necesarios para la implantación de una infraestructura de golf en conjunción lógica con el precio del suelo hacen normalmente necesaria la ubicación de este tipo de instalaciones en suelos urbanizables y no urbanizables, siendo por tanto la localización del suelo el primero de los problemas a abordar.¹⁴

Así, el planeamiento urbanístico puede optar por abordar directamente la cuestión estableciendo una calificación de usos deportivos específicos de golf *de motu proprio* o en el marco de la planificación territorial o la sectorial deportiva antes comentada, o puede establecer un silencio al respecto; eso sí, sin impedir el uso por disponer medidas de protección sobre el suelo que hagan inviable la promoción del campo del golf.

Pero no debemos olvidar que desde el punto de vista legal es perfectamente posible y recomendable la inclusión de campos de golf en suelo urbanizables y urbanos (casos de Madrid y Majadahonda), pero que lógicamente por su elevado coste suelen estar promovidos por las administraciones públicas (ayuntamientos), lo cual genera su carácter de instalación deportiva pública con su obtención gratuita del suelo mediante cesiones obligatorias de los propietarios y la lógica clasificación de dichos suelos como sistema general a los efectos del planeamiento urbanístico.

No obstante, lo más común es la promoción privada de dichas instalaciones en suelos no urbanizables (tras el Real decreto ley 4/2000, de medidas liberalizadoras)¹⁵ y urbanizables: lógicamente en la terminología de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del suelo de la Comunidad de Madrid, urbanizable no sectorizado, o en la de la Ley 5/1999 de Castilla y León urbanizable no delimitado.

En ese sentido, la Ley 12/1988 de Baleares posibilita la ubicación de los campos de golf en suelo rústico previa declaración de interés social con información pública de un mes, autorización del Consell, previos informes sectoriales, estudio de impacto ambiental y edificabilidad máxima de las construcciones de 2000 m².

Esta ubicación en suelo rústico es lo que ha generado una mayor problemática con los subsiguientes pronunciamientos de los tribunales de justicia e implantación progresiva de una jurisprudencia en materia de campos de golf, señalándose por la doctrina la absoluta necesidad de su ubicación en el suelo no urbanizable, y así lo afirman Familiar Sánchez y Company Carretero.¹⁶

El Tribunal Supremo se ha pronunciado favorablemente en la línea de los artículos 86 del TRLSOU/76 y 44 del RGU sobre la necesaria localización de los campos de golf en el medio rural (STS de 5 de junio de 1995, Campo “el plantío” en Valencia, y 27 de octubre de 1997, Camprodon).

Igualmente, y aunque puede resultar polémico en determinados sentimientos sociales, no evidentemente en zonas turísticas, también ha acogido sin ambages el carácter de interés social a que obliga la referida Ley 12/1988 de Baleares, y así las STS de 23 de diciembre de 1999 (Santa Eulalia) y 26 de octubre de 1999 (Palma).

Junto a la necesidad de agua, la mayor problemática a la que se enfrentan desde el punto de vista urbanístico los campos de golf es la de su ubicación y conexión con

13. Sobre dicha competencia véase el artículo de Alfonso LUENGO ÁLVAREZ-SANTULLANO, “Acerca del Real decreto 2075/1982 sobre actividades y representaciones deportivas internacionales”, en Civitas, *Revista Española de Derecho Deportivo*, n.º 4, julio-diciembre de 1994.

14. De hecho, ROCA SASTRE señala que el problema de la construcción de los campos de golf radica tanto en la integración con la ordenación del territorio como en el emplazamiento geográfico de éstos, y así lo afirma en “Campos de golf y ordenación del territorio: Régimen jurídico”, págs. 119 a 142 de la *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, n.º 165, noviembre de 1998.

15. Un estudio del problema de la liberalización del suelo, lo tenemos en José Eugenio SORIANO GARCÍA, *Hacia la tercera desamortización*, IDELCO-Marcial Pons, 1995.

16. Arturo FAMILIAR SÁNCHEZ, “Los campos de golf: Notas sobre su regulación jurídica”, en *El Consultor de los Ayuntamientos y los Juzgados*, n.º 14, quinceña del 30 de julio al 14 de agosto de 2001, págs. 2371 y ss., tomo 2. Y Francisco Javier COMPANYY CARRETERO, *Dictámenes e informes de Derecho urbanístico*, Ediciones Revista General de Derecho, Valencia, 2003, págs. 121 a 163.

el planeamiento urbanístico, especialmente en lo referido a la clasificación y calificación de usos del suelo en que se pueden instalar.

Por lo que respecta a la clasificación del suelo, en principio y a reservas de la correspondiente legislación autonómica, es perfectamente posible (aunque aumente lógicamente los costes) la localización de los campos de golf en suelo urbano. En dicho supuesto, a su vez, los usos pueden ser el deportivo (el más adecuado), que alguna legislación autonómica (la Ley 10/1991 de Madrid) sometía a calificación medioambiental en su condición de instalación deportiva conforme los anexos de la referida ley.

Obviamente, el planeamiento general y de los planeamientos parciales de desarrollo en suelo urbanizable pueden consignar la existencia de campos de golf que bien pueden ser considerados como zona verde, con la práctica inmutabilidad que ello implica por la necesidad de requerir informe del Consejo de Estado para una modificación. Dicho informe que preveían las leyes del suelo estables hasta la STC/1997 y que alguna ley autonómica vinculada como la Ley de Madrid 9/1995, de 28 marzo, mantenía, ha sido obviado por las nuevas leyes autonómicas, así la Ley 9/2001, de 17 de julio, del suelo de la Comunidad de Madrid.

Por otra parte, se le puede configurar bajo otros usos¹⁷ como son el deportivo y de ocio pero siempre bajo el prisma del equipamiento y rotacional.¹⁸ En este punto cobra importancia a los efectos del cálculo del aprovechamiento tipo la consideración de dichos suelos como públicos o privados, por lo que para que sean rentables los campos netamente privados (puesto que en los campos públicos es posible su explotación mediante gestión indirecta por empresas privadas) deben de localizarse, como hemos señalado antes, en suelos de naturaleza rústica; esto es suelo, no urbanizable,¹⁹ puesto que al ser zona verde es posible la consideración como espacio protegido o en los suelos urbanizables que no sean de inmediato desarrollo, por ejemplo los urbanizables no delimitados en la terminología de la Ley 6/1998, sobre régimen del suelo, y valoraciones o urbanizables no sectorizados con los términos de la Ley madrileña 9/2001, debiendo someter a figuras de evaluación de impacto ambiental como en Canarias.

En este sentido y para viabilizar en muchos casos de forma económica las promociones de campos de golf,

se autorizan construcciones residenciales anejas como en el caso balear que más adelante comentaremos, dichos construcciones anejas se articulan según Blanquer Criado en tres generaciones: la primera vinculación a urbanizaciones residenciales, la segunda vinculación a alojamientos hoteleros y la tercera no vinculados a edificaciones para alojamientos.²⁰

En la constitución y ubicación de los campos de golf debemos tener en cuenta, dada al estructuración del Estado en comunidades autónomas, la existencia de dos normativas específicas de carácter autonómico referidas a los campos del golf, como ya anunciábamos, que son la Ley de Baleares 12/1998 y el Decreto foral de Navarra 128/1992 con las disposiciones específicas para dichas instalaciones deportivas que rigen en cada una de las referidas comunidades autónomas,²¹ dada la derogación de la regulación extremeña.

Por lo que respecta a las Islas Baleares, debemos destacar que las disposiciones de la Ley 12/1998 antes citada no rigen más que para el territorio de las islas de Mallorca y Menorca, puesto que la Ley 4/2000 de la citada comunidad deje sin efectos la aplicación de la referida Ley 12/1998 en los términos de las islas de Ibiza y Formentera. Existiendo ya diversos pronunciamientos jurisprudenciales, destacando la STSJ de Baleares de 13 de septiembre de 1996 (Aranzadi 1612).

Así, en primer lugar para las islas Baleares debemos destacar que cuando se pretende realizar un proyecto de campo de golf en suelo rústico o urbanizable no programado (actual suelo urbanizable no delimitado conforme el artículo 16.1 de Ley 6/1998), los promotores deben de solicitar con carácter previo la declaración de interés social que se somete a información pública por un periodo de un mes simultaneando la audiencia al *consell* insular correspondiente, aunque tras la ley de atribución de competencias a los *consells* en estas materias del año 2001 podríamos entender dicho precepto derogado, pues la competencia para resolver le corresponde a este y es por tanto contra-productiva.

A la solicitud de la declaración de interés social se ha de acompañar:

–El proyecto o anteproyecto de los campos de golf con todas sus instalaciones complementarias (en su caso, turísticas) con las conexiones viarias necesarias y servicios imprescindibles para su viabilidad.

17. El PGOU de Madrid de 1997 establece en su artículo 7.7.1, número 2, dentro del uso dotacional de servicios colectivos las claves de: zonas verdes, deportivo, equipamiento y servicios públicos, posibilitando en los artículos 7.8.4 y siguientes el uso de campo de golf.

18. Así, debemos recordar que el artículo 45 del Reglamento de planeamiento urbanístico aprobado por el Real decreto 2159/1978, de 25 de junio, contempla las dotaciones deportivas como uno de los aspectos a consignar en los usos de los planes parciales, y así lo señala ROCA SASTRE, *op. cit.*, pág. 126.

19. Con respecto al suelo no urbanizable, véase Manuel MEDINA DE LEMUS,

págs. 177 a 198, del n.º 2 (III época) de la *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, marzo-abril de 1999. En relación con dicha ubicación, FAMILIAR SÁNCHEZ señala la absoluta necesidad de su ubicación en suelos de carácter rústico, *op. cit.*, pág. 2376.

20. David BLANQUER CRIADO, *El golf, mitos y razones sobre el uso de los recursos naturales*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2002, págs. 175 a 181.

21. Para un estudio detenido de la legislación sobre campos de golf de dichas comunidades autonómicas, véase *Memento práctico urbanístico 2003-2004*, de la editorial Francis Lefebvre, de varios autores, págs. 633 a 636.

–El título de propiedad y certificación registral de dominio y cargas.

–Un estudio de evaluación ambiental con especial referencia a las consecuencias sobre el entorno paisajístico e hídrico.

–Justificación de la suficiencia del agua adecuada para regar el campo de golf, que debe proceder de la depuración de aguas residuales, de la desalinización del agua de mar o de fuentes, ríos o torrentes que viertan directamente al mar.

Además de la documentación remitida por los promotores con carácter previo a la decisión del órgano competente deben emitirse de las consejerías competentes en materia de turismo (en relación con el interés turístico de la promoción), agricultura y pesca (sobre la no-incompatibilidad con valores singulares o que afecten a terrenos de especial valor agrícola), de deportes (sobre las instalaciones deportivas) y de la consejería competente en materia de obras públicas sobre los recursos hídricos.

Una vez decidida, en su caso, la declaración de interés social por el *consell* insular se pasará el proyecto al ayuntamiento para la tramitación y concesión si procede de la licencia o licencias municipales, que, eso sí, deberá (el proyecto) prever la ejecución de las obras en dos etapas; por un lado, la construcción del propio campo de golf y, por otro, las instalaciones (club social y caseta de palos que no podrán superar los 2.000 m²) y las edificaciones residenciales vinculadas al campo; esto es un hotel o apartotel de cuatro estrellas como mínimo y con 450 plazas, abierto todo el año, debiendo tener el campo de golf un mínimo de 60 hectáreas, 18 hoyos y de par 70 para el campo. Las edificaciones no podrán superar las dos plantas ni los nueve metros y estar vinculada toda la parcela, edificaciones y campo,²² debiendo inscribir dicha vinculación indivisible en el registro de la propiedad.

Por lo que respecta a la Comunidad Foral de Navarra, los campos de golf pueden construirse en suelo urbanizable o no urbanizable con categoría de media productividad agrícola o genérico (en la concepción de la derogada Ley foral 10/1994, de ordenación del territorio). En la actual Ley foral 35/2002, de 20 de diciembre, de ordenación del territorio y urbanismo, se disponen ocho categorías de suelo no urbanizable que están sometidas a un procedimiento especial de autorización de su uso a través de resolución del consejero competente de urbanismo conforme los artículos 117 y 119 de la ley.

El desarrollo de los campos de golf en su aspecto urbanístico se puede realizar mediante un plan especial (cuando no contemplen zona residencial pero que sí se

permite instalaciones hoteleras y deportivas) y mediante un plan parcial (con áreas residenciales), correspondiendo en este caso cesión de aprovechamiento urbanístico gratuito al ayuntamiento, conforme las determinaciones del decreto foral, que lógicamente deben interpretarse conforme las determinaciones de la ya citada Ley foral 35/2002, que no lo deroga.

Los planes deben contener toda una serie de determinaciones específicas como los cierres exteriores del campo, un mínimo del veinte por ciento de la superficie total del campo dedicado a masas forestales y, entre otras, medidas para adaptar las edificaciones necesarias al entorno del medio.

La documentación necesaria para formular el plan correspondiente debe ser como mínimo:

–Memoria, con los promotores, las razones turísticas y, entre otros aspectos, la justificación del ámbito delimitado.

–Planos de información, en el que debe establecerse, entre otros aspectos, la situación del municipio en relación con el campo y estado actual.

–Planos de propuesta, como acceso rodado, situación en planta, servicios de agua y suministros, etcétera.

–Normas de protección de los valores naturales y urbanos del plan.

–Previsiones económicas desglosadas.

–Calendario de ejecución de obras.

–Resolución expresa de no impedir el acceso público al núcleo residencial.

El procedimiento de aprobación de la construcción de un campo de golf comprende en Navarra cinco posibles fases:

–En primer lugar, una fase previa de carácter potestativo ante la consejería competente en urbanismo sobre la idoneidad del terreno sobre el que se pretende instalar, que no prejuzga el resultado posterior.

–En segundo lugar y ya obligatorio, nos encontramos con la solicitud del promotor que junto a la documentación anteriormente relacionada, los informes de las consejerías competentes en materia de comunicaciones sobre los enlaces, cultura sobre posible o no afectación de edificios históricos, agricultura en caso de afectarse bienes comunales y además informe del organismo competente en aguas sobre la suficiencia de recursos hídricos para atender las necesidades del campo sin perjudicar otras.

–En tercer lugar, procede la aprobación inicial por parte del ayuntamiento donde se pretende instalar el campo de golf y su sometimiento a información pública por un mes, siendo esta fase esencial, puesto que conforme al artículo 105 de la Constitución, 84 de la LRJAPC y 24 de la Carta Magna su incumplimiento daría lugar a nulidad de pleno derecho.

22. Sobre inscripción de licencias en el Registro de la Propiedad, véase Fernando GARCÍA RUBIO, *Licencias de obras municipales. El Registro de la*

Propiedad y sus relaciones con el urbanismo, Consejería de Justicia, Función Pública y Administración Local, Comunidad de Madrid, 2000.

—En cuarto lugar, la aprobación provisional resolviendo las alegaciones, en su caso, por parte del órgano que aprobó inicialmente (es posible que fuese el Gobierno navarro si afecta a varios términos municipales), y en quinto lugar, la aprobación definitiva por parte de la comunidad foral, suponiendo dicha aprobación si corresponde a suelo no urbanizable las autorizaciones urbanísticas preceptivas establecidas por los ya señalados artículos 117 y 119 de la Ley foral de ordenación del territorio y urbanismo.

Una vez vistas las determinaciones sobre el planeamiento urbanístico en relación con la ubicación de los campos de golf y los procedimientos singulares previstos en las legislaciones balear y navarra, debemos de proseguir en las fases del proceso urbanístico y, por tanto, una vez previsto el suelo sobre el que se ha de ubicar el futuro campo, éste deberá obtenerse mediante los mecanismos de gestión urbanística.

La gestión o ejecución del planeamiento deberá diferenciar con carácter fundamental entre la titularidad dominical del suelo como público o privado, puesto que de estar previsto como público por el plan a la base de su obtención, deberá acogerse alguno de los sistemas de ejecución previstos por la muy diversa legislación autonómica y determinar si la instalación, como es lógico en el caso de su titularidad pública, debe de considerarse como sistema general dada su naturaleza de servicio a todo el término municipal e incluso mayor radio de acción.

Los sistemas generales podían obtenerse en la configuración tradicional del Derecho urbanístico estatal o bien mediante su adscripción a una o varias unidades de ejecución para la equidistribución de los beneficios y cargas del planeamiento entre los propietarios originales del suelo con la atribución de aprovechamiento en dicha o dichas unidades, o bien a través del ejercicio del derecho de apropiación.

Otro supuesto será el caso de la ubicación del campo como de naturaleza privada y en terrenos de dicha titularidad, con lo que la concreta obtención del espacio de terreno necesario para el campo deberá producirse a través del proyecto de compensación²³ o reparcelación dependiendo de la denominación que cada comunidad autónoma le confiera o el sistema de ejecución privado adoptado, mediante el cual a través de las cesiones obligatorias y la suscripción en el registro de la propiedad de las nuevas fincas resultantes que darán lugar a la implantación del futuro campo de golf.

En caso de que algún propietario no se adhiriera en el sistema de compensación a la denominada Junta de

Compensación, se debe proceder a la expropiación, lo cual nos hace unir dicho supuesto, junto a la posible obtención por medio de dicho sistema de terrenos para campos de golf públicos en la línea de preguntarnos por la legalidad y adecuación de la potestad expropiatoria²⁴ para la instalación de campos de golf.

Ese uso del procedimiento expropiatorio dependerá de las diversas fórmulas en la que cabe su utilización (incorporación al patrimonio municipal del suelo, no adhesión al sistema de compensación, expropiación singular en el marco de un proyecto de obras y servicios públicos, etcétera.

Evidentemente ninguna ley establece de forma directa como *causa expropriandi* la construcción de un campo de golf, no obstante el desarrollo del artículo 33 de la Constitución y de la Ley de expropiación forzosa, de 17 de diciembre de 1954, ha previsto la declaración de utilidad pública o de interés social para la iniciación del procedimiento expropiatorio para la obtención de suelos destinados de una u otra fórmula a campos de golf.

Un último aspecto ligado a las fórmulas de gestión del suelo vinculados a la implantación de los campos de golf es el del régimen del patrimonio municipal del suelo²⁵ o de los patrimonios públicos de suelo como soporte de las citadas instalaciones.

En esa línea el TRLSOU/76, dispone como destino del citado patrimonio municipal del suelo el de viviendas protegidas y “otros usos de interés social”, elemento éste recurrente como posibilidad de aplicación para con el uso como campo de golf de las parcelas integrantes del citado patrimonio, aunque ese interés social puede ser discutido por la inconcreción jurídica del término y lo variable de éste.

Tras la ubicación física que supone el planeamiento y la obtención efectiva del suelo mediante la gestión urbanística, la tercera y última fase dentro del urbanismo con respecto a los campos de golf es la denominada intervención administrativa de los actos sobre el uso del suelo y la edificación, esto es, el sometimiento previo a licencia municipal y otro tipo de informes o autorizaciones administrativas como las que pueden establecerse con carácter obligatorio en el suelo no urbanizable que, como hemos destacado anteriormente, son muy comunes para este tipo de intervenciones.

Sobre dichas autorizaciones debemos destacar que el Tribunal Supremo señaló en su Sentencia de 27 de octubre de 1997 que la denegación de la comisión provincial es determinante, pero la autorización no, puesto que resta la licencia.

23. Un estudio de los proyectos de compensación como instrumento de equidistribución de los beneficios y cargas del planeamiento lo tenemos en Jordi ABEL FABRÉ, *El sistema de compensación urbanístico*, Bosch, 2000.

24. Sobre dicha potestad, véase las obras de Óscar Moreno Gil (Civitas,

2000) y Francisco García Gómez de Mercado (Comares, 2002, 5.ª edición).

25. Sobre los citados patrimonios, véase a Tomás QUINTANA LÓPEZ y J. Miguel LOBATO GÓMEZ, *La constitución y gestión de los patrimonios municipales del suelo*, Marcial Pons, 1996.

Con carácter previo al desarrollo de esas competencias municipales debemos destacar la proliferación en España de la implantación de campos para la práctica del golf y la singularidad de éstos hace necesario abordar singularmente la problemática de éstos tanto desde el punto de vista de Intervención de los entes locales en la actividad de los administrados como también y a la vista de la extensión del fenómeno como servicio público municipal, toda vez que el artículo 26.c) de la LRBRLE establece la obligación para los ayuntamientos de prestar el servicio de instalaciones deportivas de uso público.²⁶

La implantación de un campo de golf requiere desde un punto de vista estrictamente administrativo de al menos dos licencias previas: la de obras y la de actividad o apertura, que pueden verse complementadas conforme a la legislación autonómica por autorizaciones singulares previas, calificaciones o autorizaciones de naturaleza medioambiental y licencias para la verificación final de todo el entramado proyectado desde el punto de vista de la seguridad o los espectáculos públicos, como puede ser la de funcionamiento, sin que cuando se gestione un servicios municipal de este tipo por concesión dicho acto exima de la obtención de licencias.

Para la instalación de los campos se requiere de una extensión de terreno bastante grande, pero también, y lo que es más importante desde el punto de vista administrativo, de una gran cantidad de agua para regar esas superficies sobre las que discurre el recorrido compuesto de *greens*, *calles*, *tees*, *bankers*, etcétera.

En este sentido, de forma habitual las diversas legislaciones autonómicas someten mediante evaluación de impacto medioambiental, calificación ambiental²⁷ o mera autorización administrativa previa o informe igualmente previo y de carácter vinculante por parte de la Consejería de Medio Ambiente respectiva condicionando la concesión, en especial en la España seca, al riego mediante agua reciclada, que a su vez tal y como ha considerado el Tribunal Superior de Justicia de Asturias en la Sentencia de 3 de mayo de 2000 (Aranzadi 2657) es considerada actividad (la depuración de aguas residuales) sometida al RAMINP y por tanto a las legislaciones autonómicas que lo sustituyen.

Por lo que respecta a la intervención administrativa de verificación de los proyectos presentados, debemos señalar que el principal problema que debe afrontarse es el ya señalado del abastecimiento hídrico para el riego que deberá implicar tarde o temprano la interven-

ción del organismo de cuenca para, en virtud de las disposiciones de la Ley de aguas,²⁸ autorizar la explotación del agua ya sea mediante pozo, conexión a la red o reciclaje de estas, puesto que en cualquier caso se superará el límite de 7.000 m³ anuales que la Ley de aguas establece para precisar de autorización previa. Debiéndose prever por los planes de cuenca la alteración, en su caso, de lo establecido en el artículo 60 por el artículo 42.c) de la citada Ley de aguas. No obstante, más adelante profundizaremos en la materia ambiental.

En lo referido al procedimiento de las licencias una vez verificadas las autorizaciones medioambientales y de la confederación hidrográfica, cabe señalar sin perjuicio de la existencia de legislación autonómica preferente, que conforme al artículo 36.5 del Reglamento de espectáculos públicos²⁹ y actividades recreativas, aprobado por el Real decreto 2816/1982, de 26 de agosto, el expediente de apertura debe someterse a un periodo de información pública por periodo de veinte días hábiles.

Finalmente en lo referido a la explotación concesional del servicio público de campo de golf municipal, el pliego de condiciones debe de establecer claramente el cumplimiento de las normativas anteriormente citadas y el régimen de explotación, estando en dichos supuestos de concesión administrativa igualmente sometida a licencia municipal tanto la obra como la apertura de la actividad.

4. Los elementos medioambientales

La verdadera regulación generalista de la intervención administrativa en los campos de golf es, dada la gran polémica y alarma social que a menudo genera estos equipamientos, la referida a las autorizaciones específicas o estudios de impacto ambiental, puesto que pese a su naturaleza "verde" los campos de golf generan una considerable modificación ambiental, por lo que tanto la aplicación de la legislación estatal de evaluación de impacto y aguas, como las diversas leyes autonómicas han establecido toda una serie de controles.

Esos controles han ido perfeccionándose progresivamente, desde una aplicación por extrapolación general a la expresa mención o sometimiento directo a dichos controles de los campos de golf. Así, por ejemplo, la antigua Ley 10/1991, de protección del medio ambiente de la comunidad, no incluía mención a estas instalaciones en su nomenclátor, por lo que en suelo urbano

26. Al respecto de la citada obligación, véase la obra dirigida por Luis M.^º CAZORLA PRIETO, *Derecho del deporte*, Tecnos, 1992, págs. 202 a 225.

27. Al respecto de la intervención ambiental, véase el artículo de Javier DOMPER FERNANDO, "Las licencias municipales de medio ambiente versión las licencias de actividades clasificadas", págs. 465 a 490, de la obra *Derecho del medio ambiente y Administración local*, coordinada por José Esteve Pardo, Civitas, 1996.

28. Para un análisis de la Ley de aguas, véase *La reforma de la Ley de*

aguas (Ley 46/1999, de 13 de diciembre), Civitas, 2002, coeditado con la Confederación Hidrográfica del Ebro y el Seminario de Derecho del Agua de la Universidad de Zaragoza, dirigido por Antonio Embid Irujo.

29. Al respecto, LUIS DE LA MORENA Y DE LA MORENA, "Espectáculos y establecimientos públicos: Normativa general y potestades de los municipios en su ordenación y gestión", págs. 441 a 477 del *Derecho local especial*, tomo I, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, 1997.

tuvieron que someterlo a calificación ambiental por el género de “instalaciones” deportivas en dicho suelo siendo la calificación una intervención menos estricta que la evaluación. La actual Ley 2/2002, de evaluación ambiental, sí incluye expresamente a los campos de golf y obliga a su apertura mediante el uso de agua reciclada.

Otro ejemplo es la modificación operada en Andalucía por la Ley 12/1999, de 15 de diciembre, de turismo, que modificó la ley de protección ambiental de la citada comunidad autónoma, en relación con los campos de golf.

Igualmente en otros ámbitos autonómicos las leyes 5/1999, de 8 de abril, de evaluación de impacto ambiental, de Castilla-La Mancha, 3/1998, de protección del medio ambiente, del País Vasco, y la más reciente Ley de Madrid 2/2002, de evaluación ambiental, someten expresamente a la evaluación de impacto ambiental la instalación de los campos de golf, así como la ya referida ley específica balear.

Las fórmulas de abordar la referida problemática ambiental son variadas y así según Mestre Delgado:³⁰ el entorno; paisaje, árboles (recuérdese el caso de Navarra) y agua.

Es esta última materia la que más problemática ha generado y genera dada la escasez e importancia de este recurso en especial en zonas de gran afluencia turística (Andalucía, Canarias, Baleares y Comunidad Valenciana).

Con carácter general se obliga en la legislación autonómica, por ejemplo la Ley 2/2002 de Madrid o la Ley 12/1988 de Baleares, a que el agua de riego del campo proceda de la depuración de aguas residuales (en Baleares además los provenientes de agua de mar desalinizadas y de torrentes que viertan directamente al mar).

Debemos destacar en este aspecto la especial importancia de la legislación actual estatal en materia de aguas. Así la Ley de aguas de 1985 establecía unas prioridades de los abastecimientos de agua con preferencia del consumo humano y poca consideración de los consumos de ocio como corresponde al golf.

El Texto refundido de la Ley de aguas 1/2001, de 20 de julio, establece la necesidad de prever unos consumos que tendrán la necesidad de ajustarse a la prelación establecida por dicha legislación, debiéndose obtener la correspondiente concesión de aguas para el aprovechamiento privativo (como ocurre en el caso de los regadíos de los campos de golf), que deberá ajustarse a lo dispuesto en la planificación hidrológica de cuenca con la absoluta preferencia indisponible del abastecimiento a la población. Dichas preferencias fueron modificadas por la Ley 46/1999, de 13 de diciembre, incorporadas al Texto refundido de la Ley de aguas, y son:

–Abastecimiento de población, incluyendo en su dotación la necesaria para industrias de poco consumo de agua situadas en los núcleos de población y conectadas a la red municipal.

–Regadíos y usos agrarios.

–Usos industriales para producción de energía eléctrica.

–Otros usos industriales no incluidos en los apartados anteriores.

–Acuicultura.

–Usos recreativos.

–Navegación y transporte acuático.

–Otros aprovechamientos.

Por tanto, el uso para campos de golf, estará, salvo disposición expresa en contrario del respectivo plan hidrológico de cuenca, en sexto lugar y por detrás de los usos industriales de todo tipo y los agrarios.

No obstante, debemos señalar que a través de los diversos planes de cuenca se está posibilitando la priorización del riego de los campos de golf por medio de las preceptivas concesiones para el aprovechamiento de aguas y con tal fin podemos destacar las variaciones que se han hecho de los planes hidrológicos de cuenca de la Confederación del Sur (Orden ministerial de medio ambiente de 6 de septiembre de 1999), y del Tajo (Orden ministerial de 13 de agosto de 1999).

Por tanto, para establecer una visión integral de los aspectos medioambientales de los campos de golf, debemos de destacar que junto al riego se pueden producir otros impactos o perjuicios para el medio natural que la legislación intenta prevenir a través de las técnicas de evaluación de impacto medioambiental, que como ya hemos comentado ha ido evolucionando progresivamente.

Tal como señala Blanquer Criado,³¹ la diferencia fundamental entre unas y otras comunidades autónomas estriba en la clase de evaluación que se pide; en unos casos más detallada y exhaustiva Murcia [apartado 2.10.m) del anexo I de la Ley 1/1995, de 8 de marzo, de protección del medio ambiente de la Región de Murcia], Comunidad Valenciana (artículo 20 y la disposición adicional 5.ª de la Ley 4/1992, de 5 de junio, sobre suelo no urbanizable), y la Ley 2/1989, de 3 de marzo, de impacto ambiental, País Vasco [apartado 10.4 de la lista b) del anexo I de la Ley 3/1998, de 27 de febrero, general de protección del medioambiente del País Vasco], en otros más somera y simplificada Andalucía (apartado 34 del anexo II de la Ley 7/1994, de 18 de mayo, de protección ambiental, en la redacción dada por la disposición adicional tercera de la Ley 12/1999, de 15 de diciembre, del turismo de Andalucía), Cantabria (apartado 8 del anexo

30. Juan Francisco MESTRE DELGADO, *op. cit.*, “Los campos de golf”, págs. 534 a 536.

31. David BLANQUER CRIADO, *op. cit.*, “El golf”, Cañada Blanch, Valencia, 2002.

II del Decreto 50/1991, de 29 de abril, de evaluación de impacto ambiental de Cantabria), Castilla y León [apartado 3.5.d) del anexo II del Texto refundido de la Ley de evaluación de impacto ambiental y auditorías ambientales de Castilla y León, aprobado por el Decreto legislativo 1/2000, de 18 de mayo), Castilla-La Mancha [apartado 11.f) del anexo 2 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de evaluación del impacto ambiental]. En Canarias depende de que la extensión del campo sea superior a 25 hectáreas, o igual o inferior a esa superficie (apartado 24 del anexo I de la Ley 11/1990, de 13 de julio, de prevención de impacto ecológico).

No obstante, las diversas legislaciones de los tribunales de justicia han ido evolucionando en cuanto a las resoluciones con respecto a dicha necesidad de evaluación de impacto.

La Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Baleares de 13 de septiembre de 1996 afirma que para la ejecución de un campo de golf es exigible la declaración de impacto ambiental, pues aunque tal obra o actividad no está expresamente mencionada en la normativa autonómica, debe subsumirse en la expresión más abierta y genérica utilizada en ella (grandes equipamientos deportivos no previstos en el planeamiento vigente). Distinto es el criterio sostenido por ese mismo tribunal en la Sentencia de 2 de marzo de 2001 (relativa a la Ciudad del Golf de Santa Ponsa en el término de Calvià), en la que se afirma la obligatoriedad de realizar un estudio preliminar de impacto ambiental al incluir esa instalación deportiva dentro del epígrafe relativo a “nuevos regadíos de extensión superior a 50 ha.” O “superior a 5 ha. Cuando se prevea la utilización de aguas residuales aunque se tratara de regadío existente”.

La verificación de la adecuación del futuro campo de golf al ordenamiento ambiental, no sólo se debe de realizar desde el punto de vista del riego, con la importancia que éste tiene, sino también verificando otros ámbitos, que tal y como señaló la Sentencia del Tribunal Constitucional 13/1998, de 22 de enero, en su fundamento jurídico cuarto, sin que el procedimiento de evaluación de impacto permita la introducción, por el órgano ambiental, de consideraciones de simple oportunidad sobre la realización de la obra o instalación, ni las relativas a aspectos técnicos y económicos de ésta, reservadas –como objeto propio y específico del acto autorizador o de la aprobación del proyecto– al órgano con competencia sustantiva para dictar estos actos de intervención administrativa previa. Por lo que esa declaración tiene una especial importancia desde un concepto genérico para la instalación del campo de golf.

En la referida evaluación de impacto o sistema que se prevea en la legislación autonómica para verificar la idoneidad de la futura instalación de golf en el espacio previsto, se deberán de tener en cuenta circunstancias tales como el impacto paisajístico (recuérdense las normas de aplicación directa previstas en el artículo 73 del TRLSOU/76), las circunstancias forestales³² (recordemos que en Navarra se obliga a un 20% de dicha superficie) y las implicaciones sobre el dominio hidráulico derivadas del uso del agua para el riego de los citados campos. En ese aspecto debemos destacar que es el citado aprovechamiento del agua el que puede generar una mayor problemática desde el punto de vista ambiental, tal y como se ha encargado de destacar entre nosotros Gómez-Lama López y otros,³³ puesto que existen tres posibles opciones para el riego:

a) Mediante agua reciclada, que exige la existencia de un importante volumen de aguas a depurar sobre vinculadas a grandes poblaciones o zonas industriales, que cuenten lógicamente con la previa inversión necesaria para la perfecta depuración, tal y como se exige en la Comunidad de Madrid por parte de la empresa Canal de Isabel II y la Consejería de Medio Ambiente ya antes de la Ley 2/2002 ya citada. En estos supuestos y conforme la Ley de aguas también se exigirá concesión para el aprovechamiento de dichas aguas. Supuesto este en el que podríamos ubicar a las comunidades autónomas costeras mediante el uso de agua desalada por plantas potabilizadoras que se fomentan en el PHN, máxime tras la modificación de éste por el Real decreto ley 2/2004, de 18 de junio.

b) Conexión a la red de suministro de poblaciones, circunstancia ésta enormemente costosa y contraria a los principios de ahorro en el consumo de un bien escaso, que, además, vulneraría los principios de prelación de consumos humanos, industriales y agrícolas sobre los de ocio.

c) Extracción directa mediante pozo, si el acuífero subterráneo circulante en las inmediaciones del campo lo permitiera, que tal y como se determina en la Ley de aguas, al superarse lógicamente la cantidad anual de 7.000 m³, requeriría de una previa concesión por parte de la confederación hidrográfica correspondiente.

Por tanto, cualquier medida a adoptar en ese sentido que implique la opción por una de estas posibilidades o la utilización de sistemas mixtos, deberá de estar prevista en los estudios de viabilidad autorizados o verificados por la Administración competente (autonómica o local), a la hora de iniciar la actividad, ya sea a través de la evaluación de impacto ambiental o de la verificación

32. Sobre el Derecho forestal, véase Fernando LÓPEZ RAMÓN, *Principios de Derecho forestal*, Aranzadi, 2002.

33. Véase Manuel GÓMEZ-LAMA LÓPEZ, Rafael PRIEGO DE MONTIJANO, José

Manuel RECIO ESPEJO, Julio BERBEL VECINO, *Valoración ambiental de los campos de golf de Andalucía (una primera aproximación)*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Córdoba, Córdoba, 1994.

mediante la preceptiva licencia de actividad, lógicamente y en ambos supuestos vinculados a un principio de legalidad y con una mera capacidad discrecional de naturaleza técnica por parte de la Administración al optar entre posibles soluciones alternativas.

Otra opción medioambiental en relación con los campos de golf es la dispuesta desde la perspectiva de protección de la naturaleza en relación con los animales, en la cual debemos de destacar lo dispuesto en el artículo 33 de la Ley 7/1995, de 21 de abril, sobre animales silvestres, caza y pesca fluvial de Murcia, que señala bajo la rúbrica de ocio y turismo las actividades de deporte, ocio y turismo que se practiquen en el medio natural estarán supeditadas al respeto del medio y de las características del espacio rural y sus valores medioambientales, especialmente la fauna silvestre.

5. Los aspectos turísticos

Los campos de golf, junto a las condiciones para su instalación, generalmente vinculadas a los aspectos señalados del urbanismo y el medio ambiente, generan una problemática de gestión y funcionamiento que, como producto de ocio, está vinculado en mayor o menor medida al sector turístico,³⁴ por lo cual dentro del análisis del régimen jurídico-administrativo de los campos de golf es imprescindible abordar los aspectos turísticos.

El primero de los aspectos a destacar dentro del marco turístico para los campos de golf es su incardinación dentro de la política turística nacional, ligada a la importancia del turismo para la economía española, que se gestiona a través de la Secretaría de Estado de Comercio y Turismo del Ministerio de Economía (Turespaña y la Secretaría General de Turismo).

Así el Plan integral de calidad del turismo español 2000-2006, dentro de las estrategias de futuro para el turismo nacional prevé una implantación del turismo de calidad frente al clásico sol y playa de paquete nacional masivo y barato, del cual el golf es un elemento fundamental como producto turístico ligado a la calidad que junto a otros productos tal y como destaca Mestre Delgado contempla expresamente el golf que "esta adquiriendo una dimensión importante y, dada su rentabilidad e importancia desde el punto de vista de la descentralización, es preciso seguir apoyando este producto. No obstante, se pone de manifiesto la necesidad de contar con campos con una orientación turística, esto, es, abiertos al público con conciertos y acuerdos con alojamientos turísticos. Esto significa potenciar no ya la creación de los campos de golf sino establecer

mecanismos para que se garantice que estos campos no están solo vinculados a desarrollos urbanísticos, si no que están abiertos al turismo y constituyan el motor de la creación de corrientes turística, ya que abrirlas turísticamente significa mejorar su rentabilidad y asegurar su utilización un mayor número de días".

Por tanto la política y planificación turística estatal busca dos objetivos que los campos de golf cumplen claramente: calidad y la desestacionalización.

No obstante dichos criterios como toda la planificación turística de la Administración general del estado tiene un carácter meramente indicativo y dentro de la política macroeconómica, puesto que las competencias efectivas sobre turismo esta residenciada en las comunidades autónomas conforme sus respectivos títulos estatutarios.

En ese línea los objetivos comentados son fundamentalmente asumidos por las comunidades autónomas y así la Ley gallega 3/1997, 21 de agosto, la Ley 8/1999, de 6 de junio de Castilla-La Mancha, 3/1998, de 21 de mayo, de Valencia, y 7/1995, de 6 de junio, de Canarias.

Una apuesta importante por la calidad dada la gran importancia de la desestacionalización para el sector, es el caso de las Islas Baleares que obliga en su Ley específica sobre campos de golf obliga a que los complejos residenciales turísticos vinculados a un campos de golf tengan un mínimo de cuatro estrellas y un máximo de 450 plazas en los que tengan carácter de hotel o apartotel.

Igualmente la Comunidad de Canarias ha excluido de la moratoria turística dispuesta por su Ley 6/2001, de 23 de julio, "los establecimientos de modalidad hotelera con categoría mínima de cuatro estrellas que constituyan complemento de las siguientes actividades e instalaciones: campos de golf de 18 hoyos, par 70, como mínimo" [artículo 2.4.e).1) de la ley].

La intervención de las administraciones públicas sobre los campos de golf desde el punto de vista turístico se centraría en el ámbito del fomento turístico para el Estado, las comunidades autónomas y los municipios con clara competencia para difundir las bondades del sector como oferta de calidad, así como entrega de subvenciones, distinciones, bonificaciones tributarias y toda la gama de actuaciones en la materia.

No obstante, podemos señalar que como oferta turística los campos de golf pueden considerarse como productos complementarios turísticos y por tanto en virtud de lo que dispongan las diversas leyes autonómicas podrán someterse o no a la previa clasificación administrativa³⁵ y autorización previa de la Administración turística.

34. Así lo afirma ROCA SASTRE en *op. cit.*, pág. 121.

35. Una somera aproximación a dicha facultad la tenemos en Raúl PÉREZ

GUERRA y M.ª Matilde CABALLOS MARTÍN, *La intervención administrativa en la clasificación de establecimientos hoteleros*, Comares, Granada, 2000.

6. Los aspectos de organización y contratación administrativa

Como hemos podido describir, el fenómeno del golf es en la actualidad un deporte de gran implantación y éxito en la sociedad española, que a su vez es beneficioso por la actividad económica, por la cual tiene una gran demanda que puede satisfacerse desde el sector privado o complementarse desde el sector público a través de la actuación de las diversas administraciones públicas.

Dicha oferta pública puede ser criticada por “elitista” pero debemos de recordar que también lo era el tenis en los años sesenta, por lo que el referido deporte del golf puede formar perfectamente parte de la oferta de servicios públicos de las diversas administraciones públicas.

En este sentido y conforme la distribución constitucional de competencias y el lógico principio de subsidiariedad, la prestación del referido servicio corresponderá en buena medida a las administraciones locales y autonómicas que a su vez puedan articular la oferta de la Administración en la materia desde un punto de vista de gestión directa por ellas mismas o a través de fórmulas de gestión indirecta.

Pero antes de plantearnos las formulas públicas de prestación de servicios de campos de golf debemos, conforme señala Blanquer Criado,³⁶ ubicar el precedente de los campos abiertos al público, puesto que hasta los años sesenta el golf tenía una concepción elitista vinculada a los clubs privados, desde el primero el Real Club de Las Palmas en 1891, hasta que a través de la construcción del campo del parador del Saler en Valencia se inició la vía de la titularidad pública de los campos y por tanto el libre acceso de los ciudadanos.

Igualmente es destacable el ejemplo del campo de golf del Bosque de la Herrería ubicado en el término municipal de El Escorial comprendido en el Real Sitio, adscrito al Patrimonio Nacional por la Ley 23/1982, de 16 de junio.

Ambas titularidades públicas son peculiares, una a través de una sociedad mercantil cien por cien pública adscrita al Ministerio de Economía a través de la organización turística anteriormente comentada hasta la nueva organización derivada del cambio gubernamental de las elecciones de 2004, que pasó a adscribirse al nuevo Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, y el otro a través de un organismo singular que es el patrimonio nacional adscrito al Ministerio de la Presidencia.

Por otra parte, también podemos enumerar como campos de titularidad pública los que son propiedad del Ministerio de Defensa pero tal y como recuerda Blanquer Criado³⁷ son públicos pero cerrados al público, puesto que sólo corresponden en su uso al personal de

las fuerzas armadas (clubes militares o de bases), siendo un total de cinco en todo el territorio nacional.

Pero dejando al margen los ejemplares citados, como ya comentábamos, la titularidad de campos de golf público corresponde a las entidades locales y autonómicas y especialmente a municipios.

No obstante y al margen de los titulares de unas administraciones territoriales u otras, sin abordar por ahora las formulas de gestión indirecta podemos señalar una pluralidad de formulas organizativas en cuanto a la prestación directa de servicios del golf por la Administración. Por ejemplo, la Diputación Provincial de Ávila ha construido a escasa distancia de la capital un complejo multidisciplinar que contiene un campo de golf gestionado en su conjunto por una sociedad mercantil de capital cien por cien provincial.

Por otra parte, la Comunidad Autónoma de Madrid ofrece clases de golf a través de las instalaciones del I.M.D.E.R. (Instituto Madrileño para el Deporte, el Esparcimiento y la Recreación), organismo autónomo adscrito a la Consejería de Educación.

Junto a las referidas formulas de gestión directa con una mayor agilidad dado el grado de descentralización funcional y por tanto especialización de ésta, pueden establecerse supuestos de gestión directa con órgano diferenciado o no por parte de cada Administración, aunque no parece ésta ni social ni prácticamente en cuanto a gestión la mejor de la fórmulas, pero la fórmula de gestión más habitual para los campos de golf es la utilización de los diversos procedimientos para la gestión indirecta, por lo que antes de abordar dichos supuesto deberemos de centrarnos en si el golf puede ser un servicio público.

Así, a escala local, no debe plantearnos ninguna duda los supuestos de los ayuntamientos de más de 20.000 habitantes, puesto que el artículo 26.1.c) de la Ley reguladora de bases de régimen local, 7/1985, de 2 de abril, establece como un servicio obligatorio “las instalaciones deportivas de uso público”, por lo que como instalación de indudable carácter deportivo (guste o no) pueda ofertarse junto a piscinas u otro tipo de instalaciones dependiendo del contexto, la demanda vecinal y la decisión política de abordarlo o no, puesto que como todo tipo de establecimiento de servicios públicos requiere de un previo acuerdo del Pleno municipal.

Otra cuestión diferente será la de los municipios cuya población de derecho no llegue a los 20.000 habitantes y cuya legislación autonómica deportiva o de régimen local no haya previsto la prestación del servicio o de instalaciones deportivas para municipios de menor tamaño. En dichos supuestos y teniendo en cuenta la habilitación que el artículo 25.1 de la LRRL establece:

36. David BLANQUER CRIADO, *op. cit.*, pág. 171.

37. David BLANQUER CRIADO, *op. cit.*, págs.182 a 185.

“El municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias puede promover toda clase de actividades y prestar cuanto contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal.”

Por tanto la implantación del campo de golf como servicio público mediante el correspondiente acuerdo plenario será una clara decisión municipal en virtud de su principio de autonomía conforme los títulos competenciales de deporte, turismo, ocio y enseñanza complementaria (las escuelas municipales de golf) previstos en el artículo 25 de la LRBRL.

Una vez dejado claro el hecho de que los campos de golf de titularidad pública constituyen un servicio público (con alguna precisión como el club de campo de Villa de Madrid, S.A.) y por tanto los terrenos sobre los que se instalan tendrán carácter demaniales tal y como se prevé en el artículo 74 del TRRL y en el RBEL, por lo que a la hora de establecer las fórmulas de gestión indirecta dicha circunstancia debe tenerse en cuenta y por tanto en algún momento debe otorgarse un título jurídico concesional que permite el aprovechamiento a través de fórmulas con presencia del sector privado.

Las referidas fórmulas de gestión indirecta son conforme al artículo 85.4 de la LRBRL:

- a) Concesión.
- b) Gestión interesada.
- c) Concierto.
- d) Arrendamiento.
- e) Sociedad mercantil y cooperativas legalmente constituidas cuyo capital social sólo parcialmente pertenezca a la entidad local.

Las entidades locales tienen entera libertad para escoger una fórmula u otras, aunque el concierto exige la contratación con una persona física o jurídica que viniera prestando ya el servicio, hecho este habitual de las federaciones (campo de golf del PAU de Arroyo del Fresno II en Madrid) o clubes sin ánimo de lucro que posibilitan la figura del convenio excluido del TRLCAP, aunque la disposición adicional cuarta del referido texto refundido lo somete a la legislación de contratos cuando tengan por objeto materias relacionadas con la citada ley.³⁸

La concesión es la figura más característica que puede otorgarse en la doble modalidad de mera concesión de la gestión del servicio o como concesión de la realización de las obras y posterior explotación del servicio.

En estos supuestos el proyecto puede o bien elaborarse por los promotores privados y presentarse ante el ayuntamiento, teniendo dichos promotores en caso de que el municipio lo asuma un diez por ciento de posibilidad de tanteo sobre otras ofertas que se produjeran en

el proceso licitatorio con preferencia. O bien puede elaborarse por los propios servicios municipales y servir de base a la licitación.

Por su parte, la gestión interesada pese a estar prevista como fórmula en la LRBRL y en el TRLCAP está en práctico desuso.

Las sociedades mixtas no son la fórmula más habitual, puesto que suponen para el privado una fuerte inversión sometida a una presencia en los órganos de gestión por parte del ayuntamiento. Lo más habitual es que en vez de aportar capital el ayuntamiento aporte a la sociedad la concesión del campo por un periodo máximo de cincuenta años (setenta y cinco en el RBEL) y valore este en un mínimo del 51% de la empresa y el porcentaje restante a los socios privados que aporten la gestión y la inversión necesaria.

Novedad de la Ley reguladora del contrato de concesión de obra pública de 2003 es la nueva redacción del Texto refundido de la Ley de contratos de las administraciones públicas 2/2000, de 16 de junio, que en la materia que abordamos tiene especial importancia, puesto que a través de dicha regulación se posibilita la construcción de campos de golf por parte de las diversas administraciones públicas sin tener que desembolsar cantidad alguna, toda vez que la inversión se afronta por el concesionario, que a cambio recibe el derecho a explotarlo durante el periodo determinado por la concesión.

Las referidas fórmulas tienen como característica la necesidad de seleccionar al contratista conforme las determinaciones que establece el Texto refundido 2/2000, de contratos de las administraciones públicas, de 16 de junio, y más específicamente para lo dispuesto en los artículos 154 a 170 sobre contrato de gestión de servicios públicos, toda vez que como ya ha quedado señalado las referidas instalaciones deben configurarse como servicio público. En el supuesto de que las instalaciones se ubicaran en suelos de carácter patrimonial de un ayuntamiento, no se estableciera el campo como servicio público, o el ayuntamiento tuviera menos de 20.000 habitantes debería de procederse en caso de que no se fuera a gestionar el campo por los propios servicios municipales en cualquiera de las fórmulas anteriormente descritas para la gestión directa a seleccionar igualmente el operador privado mediante un previo procedimiento licitatorio de carácter público, que conforme al artículo 9 del referido TRLCAP y 112.2.3 del Texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local, aprobado por Real decreto legislativo 781/1986, de 18 de abril, se configurarían para posteriormente suscribir un contrato de Derecho privado.

38. Por lo que se refiere a esta capacidad, véase la obra de Francisco DELGADO PIQUERAS, *La terminación convencional del procedimiento administrativo*, Aranzadi, 1995.

Dicho procedimiento de actos separables en lo referido a la selección del contratista y al régimen jurídico-privado del contrato, es de aplicación en lo supuestos en que se pretenda ubicar un campo de golf mediante la tramitación de un derecho de superficie sobre la finca o fincas destinatarias de éste.

Para los supuestos en que el servicio sea considerado como tal servicio público y por tanto se deberá seleccionar el contratista mediante el procedimiento de concurso previsto en el TRLCAP 2/2000, de 16 de junio, las reglas fundamentales para la explotación del campo en un período máximo de cincuenta años en los supuestos en que contratista concesionario fuera a su vez el encargado de realizar la obra y explotar el servicio, y veinticinco años en los casos en que el ayuntamiento realizara las obras y el contratista simplemente gestionara el campo de golf, se encuentra en los pliegos de condiciones técnicas y económico-administrativas que serán la normativa reguladora del contrato y por tanto de las peculiaridades del servicio.

En los citados pliegos se debe establecer tanto la duración del contrato, como los requisitos necesarios para contratar, la valoración de las posibles ofertas (experiencia en la gestión de otros campos de golf, etc.) y todas y cada una de las circunstancias determinadoras del servicio, incluyendo al respecto las facultades que tendrá la Administración para interpretar el contrato, variarlo, imponer sanciones por incumplimiento de las condiciones de éste, etcétera.

A través de estos modelos de gestión indirecta podemos encontrar diversos supuestos de gestión de campos de golf; así, en el término municipal de Majadahonda nos encontramos con una gestión de servicio público, incluyendo una escuela municipal de golf, a través de un concesionario, idéntico supuesto solo que en vez de nueve de dieciocho hoyos es el de el Olivar de la Hinojosa en el término municipal de la Villa de Madrid. En ambos supuestos las tarifas deben de aprobarse por el ayuntamiento y las condiciones de uso están sometidas a posibles reglamentos de servicio específico.

Otro modelo de gestión de campos de golf sobre terrenos de titularidad pública es la gestión indirecta a través de sociedad mercantil de capital mixto que ya anunciábamos, que se da en el caso del Club de Campo Villa de Madrid, cuyo 51% pertenece al municipio, aunque el referido ejemplo no entra dentro de lo que Blanquer Criado denomina campos de golf "populares", sino más bien la tradición clásica de un campo elitista, pero extrañamente con titularidad en este caso parcial de una entidad pública.

Con todas las matizaciones que acabamos de realizar abordaríamos una primera visión del régimen jurídico-administrativo que tienen que soportar los campos de golf, no exhaustiva ni detallada, pero sí con una vocación generalista del fenómeno desde el mundo del

Derecho administrativo, puesto que, como recordábamos en el comienzo de estas líneas, cabe tanto desde el punto de vista jurídico, como desde otras disciplinas abordar la materia, en otros prismas. ■