

René Javier Santamaría Arinas,
Ordenación del Territorio y Campos de Golf
Reflexiones jurídicas desde el Plan
Territorial Parcial de Rioja Alavesa

LETE, Argitaletxa, Bilbao, 2010

(224 páginas)

A implantação de campos de golfe e as suas implicações do ponto de vista do ordenamento do território: eis um tema (e um título) que torna, logo à partida, apelativa a leitura da presente obra.

Numa primeira abordagem, o seu autor conduz-nos, ao longo das mais de 200 páginas que compõe o livro, pelo caminho da análise jurídica do regime constante no artigo 44.2 do Plano Territorial Parcial da Área Funcional da Laguardia (Rioja Alavesa), aprovado pelo Governo Vasco pelo Decreto 271/2004, de 28 de dezembro, artigo que tem, precisamente, como objeto, a identificação dos critérios para a localização de campos de golfe, aqui perspetivados como equipamentos desportivos.

Reza o artigo em causa:

a) A Localização do campo de golfe deverá ter em conta a aptidão básica inicial que possibilite a funcionalidade do equipamento, de tal forma que se garanta a qualidade da instalação e, deste modo, a prática do desporto. Deve prevalecer o interesse da prática desportiva em detrimento da subordinação funcional a outros usos.

b) No solo não urbanizável a instalação do campo de golfe não poderá ocorrer em áreas de especial proteção nem em áreas de preservação, especialmente solos agrícolas de valor.

c) A implantação de campos de golfe não poderá implicar uma redução significativa de vinhas, ainda que estas não se encontrem numa das qualificações anteriormente referidas. Admite-se, no máximo, a perda de 20 hectares.

d) A implantação do campo de golfe deverá realizar-se em solo urbanizável ou similar ou em solo não urbanizável, devendo neste caso ser antecedida da aprovação de um plano especial.

e) No caso de implantação de campos de golfe em solo urbanizável ou similar vinculado a oferta residencial, deverá ser aplicado o que se dispõe neste Plano sobre a localização de primeira e segunda habitação, condicionado ainda a implantação a coerência do Modelo Territorial.

f) A implantação do campo de golfe deverá basear-se no princípio da autossuficiência, sobretudo no que diz respeito ao consumo de recursos hídricos, devendo ser tomadas medidas de minimização de consumos (espécies vegetais, orientação do campo, etc.) e obtenção de recursos sem afetar o delicado equilíbrio existente (sistemas de armazenamento próprio, utilização de águas de baixa qualidade ou residuais, etc.).

Partindo de algumas premissas metodológica, identificadas logo no Capítulo I — designadamente a de que aquela disposição é uma norma jurídica sobre implantação de equipamentos desportivos numa ótica do ordenamento do território (1.1.), a de que tal norma estabelece critérios vinculativos de regulação urbanística, que, contudo, não a substitui (1.2.), e a de que a mesma deve ser lida em consonância com as exigências decorrentes do princípio do desenvolvimento sustentável (1.3.) dentro um espírito restritivo ou uma finalidade preventiva, destinada não a fomentar a instalação destes equipamentos desportivos, mas a evitar riscos que sua a proliferação abusiva ou descontrolada pode provocar (1.4.) — o autor procede, nos capítulos seguintes a uma análise detalhada de cada uma das várias alíneas em que se decompõe o artigo 44.2, tornando mais explícito o seu sentido.

Assim, incide o Capítulo II sobre o relevo e a prevalência do critério do interesse desportivo na localização dos campos de golfe [alínea a)], o Capítulo III sobre o limite decorrente da existência de vinhas [alínea c)], o Capítulo IV sobre as exigências territoriais decorrentes do princípio da autosuficiência [alínea f)], o Capítulo V sobre o regime dos campos de golfe em solo não urbanizável, com especial relevo para as limitações à sua implantação em áreas de especial proteção e para a necessidade de prévia elaboração de um plano especial [alínea d)] e o Capítulo VI sobre o alcance das determinações do artigo 44.2 quanto à implantação de campos de golfe em solo urbanizável [alínea e)].

Em todos estes capítulos o autor procede a uma análise cuidada e a uma reflexão profunda sobre a aplicação prática do normativo em referência, quer quanto aos concretos problemas que suscita quer quando à interpretação jurídica mais adequada que lhe deve ser dada, sempre com apoio numa exaustiva base bibliográfica que permite guiar o leitor não apenas na interpretação das normas em causa, como fornecer-lhe dados para o estudo aprofundado de outras questões relevantes na área do direito do urbanismo e do ordenamento do território conexas com as aqui analisadas.

É porém do último capítulo desta obra (Capítulo VII) que resulta claro o seu objetivo: não se visa aqui apenas e somente proceder a um estudo detalhado e pontual da aplicação de uma concreta previsão normativa, mas refletir criticamente sobre o modo como uma norma teleologicamente orientada para evitar a proliferação abusiva ou descontrolada de campos de golfe pode ter uma aplicação prática em completa contradição com essa teleologia. Em causa está a alínea e) do artigo 44.2 que, segundo o autor, determina apenas que “*se um campo de golfe se situa em solo urbanizável e se pretende associar ao mesmo oferta residencial, tem de se dar cumprimento às regras do Plano Territorial Parcial em matéria de quantificação do n.º de habitação e ao modelo territorial preconizado*”. A sua aplicação prática tem levado, porém, a um entendimento distinto: o de que “*se um campo de golfe necessita de financiamento, pode instalar-se em solo urbanizável e levar associada oferta residencial*”. Uma aplicação prática que, em vez dos objetivos de fazer cidade de qualidade e de garantir habitação condigna, potencia o objetivo imediato ou exclusivo da rentabilidade económica das operações.

Na base desta leitura do artigo 44.2, alínea e) estão as práticas instaladas: alguns promotores de campos de golfe privados, com a aquiescência das autoridades públicas competentes ou até, mesmo, com a sua colaboração ativa, constroem campos de golfe e habitação num mesmo processo, imputando a estas últimas não apenas os encargos urbanísticos decorrentes do processo de urbanização (as únicas legalmente admissíveis), mas também, ainda, os correspondentes à implantação dos campos de golfe e às perdas que o seu funcionamento pode acarretar, de forma a que, quem compra a habitação ali localizada paga, sem que o saiba, o custo da construção e do funcionamento do campo de golfe.

Como lucidamente questiona Iñaki Lasagabaster Herrarte no Prólogo desta obra, como pode assumir-se que os custos da construção de uma instalação desportiva privada e deficitária sejam assumidos pelos proprietários dos terrenos objeto de urbanização? Como podem utilizar-se os poderes públicos para finalidades deste tipo que potenciam processos especulativos agudizadores da crise económica existente?

Para evitar esta situação Santamaria Arinas busca no último Capítulo do livro resposta para as questões que considera fundamentais: (1) podem efetivamente os campos de golfe implantar-se em solos urbanizáveis? (2.) é realmente possível que os campos de golfe implantados nesta classe de solo sejam acompanhados de oferta residencial?

As reflexões que o autor faz a este propósito são elucidativas da sua posição: de que os campos de golfe privados não podem financiar-se por via da oferta residencial.

Para além de todas as reflexões sobre as consequências negativas que um entendimento distinto acarreta do ponto de vista do correto ordenamento do território — o que torna indis-

pensável uma leitura atenta deste livro —, tem o mesmo a inegável virtude de tornar evidente que os problemas que se colocam ao direito do urbanismo e ao direito do ordenamento do território não se resolvem, na maior parte das vezes, mudando a lei. Quase sempre a lei é adequada e fornece respostas apropriadas; o que é desadequada é a prática administrativa e a forma como os poderes públicos a aplicam.

Como enfaticamente afirma Lassagabaster Herrarte a propósito deste livro, traduzindo uma das suas principais reflexões: *“Este estudio descarna la forma em que los poderes públicos intervienen con sus potestades en materia de ordenación del territorio, urbanismo y medio ambiente, evidenciando la gran distancia existente entre lo proclamado pela norma y su puesta en práctica, distancia especialmente llamativa cuando la responsabilidad de ese puesta en práctica es competencia de las Administraciones Públicas”*.

Ora mudar práticas é muito mais difícil que mudar a lei!

Fernanda Paula Oliveira