

# REFLEXIONES CRÍTICAS SOBRE LAS ACTUACIONES AUTONÓMICAS DE INTERÉS PÚBLICO CON FINES TURÍSTICOS O TURÍSTICO-RESIDENCIALES

LORENZO MELLADO RUIZ<sup>1</sup>  
Profesor Titular de Derecho Administrativo  
Departamento de Derecho  
Universidad de Almería

## Resumen

Los proyectos y actuaciones de interés regional son, en la actualidad, un instrumento territorial sometido a discusión y cuestionamiento. Entre otros fines, pueden legitimar la ordenación singularizada y la ejecución directa de actuaciones turísticas, en algunos casos con edificaciones residenciales aparejadas. El objetivo del presente trabajo es analizar críticamente estos instrumentos, desde el propio cuestionamiento de la suficiencia de la declaración de “interés general” para llevar a cabo estas actuaciones con posible merma de la autonomía local. Se sigue así una metodología crítica de análisis. Se parte de un estudio general de sus características para acabar analizando la regulación específica en la Comunidad Autónoma de Andalucía. La conjunción entre los nuevos paradigmas del turismo y la ordenación territorial y urbanística sostenible conducen a seguir cuestionando estas actuaciones, desde su necesaria racionalización y su reconducción hacia modelos de ocupación del espacio coherentes, estratégicos y ambientalmente sostenibles.

**Palabras clave:** Actuaciones de interés autonómico, turismo sostenible, proyectos de interés regional, ordenación territorial del turismo, planificación territorial y turística

## Abstract

Nowadays, the regional interest projects and actions are a territorial instrument under discussion and questioning. Among others purposes, they can legitimize the singular planning and the direct execution about tourist actions, in some cases with rigged residential buildings. The objective of this work is analyze critically these instruments, since from the questioning of the sufficiency of the declaration of "general interest" to carry out these actions with possible reduction of local autonomy. It follows a critical methodology of analysis. It is start of a general study of its characteristics to finish analyzing the specific regulation in the Autonomous Community of Andalusia. The conjunction between the new paradigms of tourism and sustainable spatial and urban planning leads to continue to question these actions, from their necessary rationalization and their reconduction to coherent, strategic and environmentally sustainable models of space occupation.

**Key words:** Actions of regional interest, sustainable tourism, projects of regional interest, tourism territorial planning, territorial and tourism planning.

---

<sup>1</sup>[lmellado@ual.es](mailto:lmellado@ual.es)

## 1. APROXIMACIÓN AL CONCEPTO, MARCO REGULATORIO Y PROBLEMÁTICA DE LOS PROYECTOS TURÍSTICOS DE INTERÉS GENERAL

En prácticamente todas las leyes urbanísticas autonómicas se prevé la posibilidad de intervención singular, a través de la aprobación de actuaciones y proyectos de interés público, con fines, entre otros, de fomento, promoción o infraestructura turística. Se trata de intervenciones urbanísticas regionales en principio materialmente sustentadas en la satisfacción de determinados intereses territoriales estratégicos, pero formalmente cuestionadas, desde diferentes puntos de vista, desde hace ya algunos años. En el sector concreto de la intervención turística, estos proyectos y actuaciones de interés general se han centrado sobre todo en la construcción de estaciones de esquí, campos de golf, infraestructuras y complejos turísticos y urbanizaciones turístico-residenciales. El propósito de este artículo es analizar el régimen jurídico de las mismas en su proyección específica –y modulada- a las actuaciones y proyectos de naturaleza turística.

No existe, sin embargo, y de principio, un concepto unívoco y general sobre estos proyectos y actuaciones de interés general, en línea con la ausencia de una categorización uniforme de sus señas de identidad y su regulación descentralizada en las diferentes normas urbanísticas autonómicas. Como características comunes de la institución pueden señalarse su naturaleza inmediata de instrumento de ordenación y/o gestión territorial -de competencia regional pues-, su finalidad de ordenación, planificación y/o ejecución de actuaciones de ámbito geográfico supralocal (deportivo, dotacional, estratégico, turístico, etc.) y su operatividad “directa” como técnica de calificación e intervención inmediata sobre el suelo para la implantación material de las instalaciones, actividades o usos a que se refiera el proyecto<sup>2</sup>. Como dice por ejemplo el art. 42 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía, “*son actuaciones de interés público en terrenos que tengan el régimen del suelo no urbanizable las actividades de intervención singular, de promoción pública o privada, con incidencia en la ordenación urbanística, en las que concurren los requisitos de utilidad pública o interés social, así como la procedencia o necesidad de implantación en suelos que tengan este régimen jurídico*”, siendo compatibles con dicho régimen y sin inducir en ningún caso, “*la formación de nuevos asentamientos*”. Se trata, como puede apreciarse indiciariamente, de supuestos y fórmulas de gestión urbanístico-territorial en cierta forma de carácter excepcional, tanto por su singularidad ordenadora como por la atribución de su competencia a las instancias regionales, con desplazamiento paralelo de las inmediatas facultades de ordenación urbanística de los entes municipales. En este caso, el carácter supramunicipal de las actuaciones no conduce a la implantación o puesta en marcha de fórmulas de concertación o cooperación interadministrativa, sino a la asunción de las facultades decisorias directamente por el nivel territorial de gobierno con competencias en materia de ordenación del territorio. La justificación (material) radicaría en el carácter integrador, general, estratégico o superior de los intereses generales implicados, aún reducidos al expediente formal de la autoproclamación justificativa del interés general de la actividad (en su utilidad pública o interés social, que evidentemente no son instituciones o fórmulas delimitadoras realmente de las competencias).

Por lo demás, se trata de actuaciones de interés regional con un contenido funcional amplísimo, y de activación no sólo pública, sino privada (empresarial), lo que demanda un

---

<sup>2</sup>ALONSO CLEMENTE, A., Proyectos singulares de interés supralocal. En: *Práctica Urbanística*. 2010, no. 94, p. 66.

necesario equilibrio, dados los suelos de preferente ubicación, entre su aprobación (a fin de dar satisfacción a los intereses, teóricamente públicos, subyacentes a la actividad sectorial de que se trate), y la justificación de un auténtico interés singular y supramunicipal para ello, y la protección del resto de intereses y valores concurrentes, desde una necesaria combinación de garantías tanto preventivas (motivación, necesidad, tramitación del procedimiento “adecuado”, etc.) como reactivas (derecho a una tutela judicial y administrativa efectivas). Y aquí reside, fundamentalmente, su conflictividad: en la utilización “táctica” de las etéreas alegaciones a la existencia de un “interés general” para la aprobación superior, en algunos casos a través de Ley singular, de proyectos concretos, con desapoderamiento de las facultades urbanísticas municipales, en algunos casos vulneración directa, utilizando fraudulentamente la urbanización complementaria, de la normativa urbanística aplicable, modulación de las garantías y reservas anudadas al derecho a una buena administración y al procedimiento debido y laminación inmediata, en su caso, del derecho a recurrir por parte de particulares. El efecto transformador que conlleva la aprobación, por tanto, de estos proyectos en el régimen jurídico del suelo es manifiesto, en tanto que pueden suponer la implantación no sólo de equipamientos o dotaciones, sino también la generación de oferta de suelo con destino industrial o residencial, sustrayendo a las entidades locales afectadas la facultad de promover la procedencia o no de la decisión última, quedando limitada su participación al trámite de consultas correspondiente y a promover la alteración del planeamiento urbanístico para adaptarlo *a posteriori* al planeamiento territorial<sup>3</sup>. Lógicamente cabe su utilización, con base legal, cuando se declare la actuación o actividad de interés regional o supramunicipal, como puede suceder en muchos tipos de proyectos de carácter turístico, como fórmula, entre otros fines, de “agilización” del planeamiento al servicio de políticas públicas concretas<sup>4</sup>, pero, ¿cómo se controla el “mínimo” de legalidad ínsito en dicha declaración, es decir, los elementos reglados indispensables, como la motivación, la necesidad, la proporcionalidad o la adecuación del procedimiento utilizado, de la decisión última discrecional, de “autolegitimación” competencial mediante la declaración del interés autonómico de la actividad? Y no se olvide que las determinaciones de estos planes y proyectos vinculan al planeamiento del ente o entes locales afectados, que deberá, entonces, adaptarse a ellos, cuando no respetar las actuaciones singulares de gestión directa incorporadas. Todo lo cual ha conducido a cuestionar la “constitucionalidad” (quizás no la “legalidad”) de este tipo de actuaciones de las Comunidades Autónomas, en su afeción directa a la garantía mínima de la autonomía local reconocida en el texto constitucional, más allá de la cuestionable coherencia de actuaciones territoriales de ejecución directa y de falta de integración entre la dimensión territorial y la urbanística de actuaciones específicas (seguramente de lógico interés, no obstante, para la ciudadanía).

La conjunción de un concepto funcional tan abierto y genérico, de su indeterminado ámbito objetivo de aplicación y de la propia singularidad/especificidad de las actuaciones (en tanto instrumentos territoriales de ordenación con eficacia –urbanística- normativa directa) ha provocado, como se decía, el cuestionamiento jurisprudencial de las declaraciones autonómicas de interés público, tanto en los casos de utilización de instrumentos reglamentarios para ello como, en los más conflictivos, de intermediación de leyes singulares o de caso único. Y ello sobre la base de dos grandes interrogantes: la utilización de fórmulas directas de reclasificación del suelo, con la consiguiente alteración singularizada del esquema

---

<sup>3</sup> AGUDO GONZÁLEZ, J., La transformación urbanística del suelo ..., *op. cit.*, p. 19.

<sup>4</sup> CORCHERO, M. y SÁNCHEZ PÉREZ, L., El control judicial del urbanismo de interés regional. En: *Práctica Urbanística*. 2014, no. 128.

procesual de planeamiento, con afección incluso al suelo no urbanizable<sup>5</sup>; y la afección a las competencias/funciones mínimas locales de planificación y gestión urbanística. A la conocida, tradicional y propia discrecionalidad (técnica) del planificador en su labor de selección y predeterminación de los suelos susceptibles de transformación urbanística o de protección especial se une, en estos casos, la discrecionalidad motivacional (y por tanto no sólo técnico-administrativa) en la declaración de la actuación territorial como “de interés público” o “relevancia general”, desde un divergente (quizás “cantonalista”) grupo normativo, no coherente, pues, con las exigencias mínimas de protección y sostenibilidad que lucen hoy en la legislación básica sobre el suelo<sup>6</sup>, cuyo resultado, es decir, el modelo territorial final, hay que poner en relación, en nuestro caso, con las propias exigencias y peculiaridades de la normativa sectorial en materia de turismo. Se trataría, en fin, de cuestionar la verdadera legitimidad (material) de actuaciones de transformación urbanística, previa reclasificación del suelo, y de auténtica “creación de ciudad”, a través de la autorización funcional y singular de grandes proyectos turístico-residenciales, desde la confrontación (teórica) de los intereses sectoriales que podrían justificarlas y los generales (entre otras dimensiones, de respeto de las fórmulas e instituciones generales de transformación urbanística) concurrentes.

---

<sup>5</sup> En este sentido, y como punto de arranque de su magnífico análisis, AGUDO GONZÁLEZ, J., La transformación urbanística del suelo no urbanizable: proyectos territoriales de interés autonómico y reservas de suelo. En: *Revista Vasca de Administración Pública*. 2011, no. 89, pp. 15-16. Sin entrar en el análisis de todas las manifestaciones jurisprudenciales recaídas hasta el momento, puesto que nos centraremos en aquéllas directamente relacionadas con los proyectos y actuaciones de interés turístico o turístico-residencial, sí conviene dejar constancia al menos, en relación a lo apuntado en el texto, de alguna de las sentencias más importantes acaecidas sobre el tema, y, en concreto, sobre la imposibilidad genérica e indistinta de afección y reclasificación del suelo no urbanizable a través de simples actuaciones territoriales de singular interés o, como sucedía en el caso, de “Actuaciones Integrales Estratégicas” (SSTC 57/2015, de 18 de marzo y 92/2015, de 14 de mayo, imposibilitando la alteración singular y abierta de la clasificación urbanística a través de los Proyectos Singulares de Interés Regional). Esta jurisprudencia ha de “valorarse” en función de la propia regulación autonómica sobre estas actuaciones (a nivel general-territorial o sectorial-funcional), que, como se ha apuntado, no es ni coincidente ni unívoca en la caracterización de las mismas (algunas Comunidades Autónomas permiten la regulación y ejecución de proyectos de interés autonómico no sólo en suelo no urbanizable ordinario o común, sino incluso en el de especial protección).

<sup>6</sup> Parece evidente hoy en día que la consecución del principio basilar de desarrollo territorial y urbano sostenible, en virtud del cual todas las políticas públicas relativas a la regulación, ordenación, ocupación, transformación y usos del suelo han de tener como fin común la propia utilización del recurso conforme al interés general y según el principio de desarrollo sostenible (art. 3.1 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 309 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana, en adelante en este estudio TRLS), demandaría una planificación participada y coherente, desde el punto de vista formal, e integrada y progresiva, desde la perspectiva material, yuxtaponiéndose al modelo de planificación localista y de crecimiento urbano desagregado las fórmulas de ordenación integrada y estratégica, vía cooperación funcional de las diferentes Administraciones públicas implicadas y conjunción de los diferentes intereses (generales o sectoriales) en presencia. Y el modelo de ordenación, clasificación y gestión directa, inmediata y supralocal, aún con base legal, no parece que sea el más adecuado para la búsqueda implícita de los fines apuntados, en tanto sustitución preordenada y autolegimitada del planificador natural –desde la propia convencionalidad de dicho término- y gestión singularizada del territorio en función de la demanda de usos y no del control de la oferta del mismo. Como se ha podido decir, “*el principio de ordenación sostenible del suelo*”, en su articulación sobre “*criterios sustantivos concretos*” constituye hoy, sin lugar a dudas, un “*límite imprescindible de la discrecionalidad del planificador*”, SANTAMARÍA ARINAS, R. J., La acreditación de la necesidad de vivienda como requisito para la transformación del suelo rural (Comentario a las Sentencias del Tribunal Supremo de 5 de julio de 2012 sobre la «ecociudad» de Logroño). En: *Revista electrónica del Departamento de Derecho de la Universidad de La Rioja*, 2012, no. 10.

## 2. LA ORDENACIÓN SINGULARIZADA DE LAS ACTUACIONES ESTRATÉGICAS DE INTERÉS TURÍSTICO SUPRALOCAL

### 2.1. Características comunes

En muchas normas autonómicas en materia de ordenación del territorio los fines que legitiman esta intervención singular “*paraurbanística*” están relacionados, directa o indirectamente, con la promoción u ordenación de infraestructuras, dotaciones o actuaciones turísticas, ya de forma específica (construcción de estaciones de esquí, de campos de golf, de parques temáticos o de ocio, etc.), ya de forma conjunta, y por tanto más conflictiva, con la implantación de usos residenciales o de vivienda, no siempre de protección oficial o regímenes singulares de intervención.

Como se ha reseñado, se trata de figuras de denominación diversa que persiguen, vía materialización directa de sus previsiones, la ordenación singularizada de espacios de ámbito supralocal, amparadas en el interés general (autonómico) de los fines perseguidos con ellas. Son, pues, instrumentos de ordenación territorial que incorporan, sin embargo, actuaciones materialmente urbanísticas (en un contexto, muchas veces, incluso de ausencia o parálisis de la planificación general y singular urbanísticas)<sup>7</sup>, que prevalecen, por tanto, sobre la planificación urbanística afectada, como manifestación de un aparente desplazamiento de los intereses locales urbanísticos por los intereses sectoriales regionales, y la propia plurifuncionalidad del territorio que sirve de soporte. La “declaración de interés regional” constituye, así, el procedimiento (administrativo, no legal) para el traslado o reasignación competencial (a modo de “avocación intersubjetiva”) del ámbito municipal al autonómico, una vez justificado, teóricamente, que la obra o la actuación urbanística desbordan el ámbito municipal (criterio objetivo más fácil de acreditar, pero que no provocaría, sin más, e inmediatamente, esta subrogación competencial) y la conveniencia y/o necesidad de su ejecución directa, hasta el grado de detalle de la propia aprobación de los proyectos específicos de urbanización (juicio mucho más subjetivo y discrecional que se une a la propia indeterminación previa del núcleo material de la declaración de interés general)<sup>8</sup>.

Pero más allá de la literalidad normativa, y en sede lógicamente dogmática, cabría plantearse si, materialmente, estas declaraciones singulares de interés autonómico, pese a “revestirse” de forma “reglamentaria”, son, realmente, actos normativos, desde la lógica funcional de su auténtico objeto, o de su *causa*. Si esto fuera así, “desvelando” su auténtica naturaleza jurídica, sería necesario no sólo intensificar las obligaciones de motivación y justificación de su necesidad por parte de la Administración<sup>9</sup>, sino rechazar una posible “derogación singular” de un plan urbanístico vigente a través de simples disposiciones singulares, aún emanadas de un órgano o Administración superior (art. 37.1 Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas).

---

<sup>7</sup> Calificación validada sin embargo por la jurisprudencia. Por ejemplo y recientemente, STC 57/2015, de 18 de marzo, F. J. 21º.

<sup>8</sup> Vid. DÍAZ LEMA, J. M., Los proyectos de interés regional: ¿un instrumento urbanístico/territorial perturbador? A propósito de las tres sentencias del Tribunal Supremo de 5 de julio de 2012 (recursos nº 3869/2010; 4543/2010; 4066/2010), asunto “Ecociudad en la Fonsalada” y “El Corvo” –Logroño-. En: *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*. 2013, no. 36, pp. 62-63.

<sup>9</sup> Cabe recordar que según el art. 4.1 del TRLSRU, el ejercicio de la potestad territorial, en su modalidad de instrumentos de planificación, o, como es el caso, de declaración de actuaciones de interés territorial-regional o proyectos específicos de interés regional, deberá siempre ser “motivado”, con expresión de los intereses generales (y no sólo sectoriales) de fundamentación y apoyo.

Interpretación restrictiva que podría salvarse, quizás, y como se ha argumentado, atribuyendo a las declaraciones de interés singular una doble naturaleza mixta, normativa y ejecutiva en su caso<sup>10</sup>.

Estos macroproyectos, por sus dimensiones y necesaria ocupación, interés estratégico o sociopolítico o la propia funcionalidad material que los anima (atracción del turismo hacia determinadas zonas, revitalización de zonas rurales, conexión a determinados sistemas o infraestructuras generales, como aeropuertos o puertos, vinculación a espacios naturales cercanos, etc.) se han solido ubicar en terrenos clasificados como suelo no urbanizable, dentro del cual, y como se sabe, cabría distinguir entre el no urbanizable común, residual u ordinario (menos susceptible de afección) y el no urbanizable de especial valor y protección ambiental, sometido a estándares específicos de tutela por parte de la normativa sobre suelo y ordenación del territorio<sup>11</sup>.

En el caso de los proyectos de singular interés turístico-residencial, la puesta en marcha de la actuaciones básicas suele llevar aparejada (con mayor afección económico-territorial, pues) la construcción de las infraestructuras necesarias, así como una cierta “reorganización poblacional”, al margen de los esquemas y procesos convencionales de planificación y ocupación del territorio.

La promoción y ejecución de los Proyectos de Interés Regional u otros instrumentos análogos pueden instarse y materializarse, según cada Comunidad Autónoma, sólo por las instancias públicas o también, en determinados casos, por sujetos privados, lo cual podría comprometer, sobre todo en el caso de los cuantiosos intereses económicos aparejados a la actividad turística, la propia objetividad y suficiencia del juicio discrecional de “integración” del interés general existente en cada caso. Como se ha dicho, en muchas ocasiones estos grandes proyectos no son más que la “*instrumentación inmobiliaria del turismo*”, relegando realmente la oferta turística inmediata –y aparentemente visible- en favor de la obtención de una rentabilidad paralela a través de la generación de nuevas ofertas de suelo (el suelo no urbanizable se adquiere a bajo precio y las cuantiosas plusvalías resultantes de la transformación se imputan a los promotores, públicos o privados, del proyecto)<sup>12</sup>.

Lo característico en todo caso de este tipo de proyectos y actuaciones es la intervención directa en la transformación urbanística del suelo, generalizándose la conocida instrumentalización de las fórmulas de aprobación directa estatal de infraestructuras y equipamientos de interés general y su ubicación en cualquier tipo de suelo (las denominadas “obras de ordenación del territorio”). Y en esta sustitución “específica” tanto de los procedimientos normales y secuenciados de planificación territorial como de la escala local en principio competente radica la mayor problemática de los mismos.

## 2.2. Declaraciones formales vs. necesidades reales

---

<sup>10</sup> VAQUER CABALLERÍA, M., El urbanismo supramunicipal, *op. cit.*, p. 32.

<sup>11</sup> Para una visión esquemática de las distintas previsiones autonómicas sobre estos Proyectos de Actuación, su denominación y afección a tipos de suelo, y la posibilidad de usos residenciales conexos, puede verse JIMÉNEZ BARRADO, V. y CAMPESINO FERNÁNDEZ, A.-J., Proyectos de (dudoso) interés regional. Intromisión en la política municipal de vivienda en Extremadura. En: *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*. 2016, no. 72, p. 330.

<sup>12</sup> AGUDO GONZÁLEZ, J., La transformación urbanística del suelo ..., *op. cit.*, p. 27.

La duda de fondo radica, obviamente, en la suficiencia o no de la declaración formal de interés general por parte de las autoridades regionales para “legitimar” este tipo de proyectos o actuaciones de carácter territorial, desde la propia indefinición sustantiva de los límites generales entre la actividad urbanística y la de ordenación del territorio.

Pero parece notorio que la mera naturaleza supralocal de la actuación o del proyecto no son suficientes para desnaturalizar el esquema tradicional de planificación en cascada y la propia necesidad sustantiva, a los efectos de una adecuada gobernanza del territorio, de integración entre las previsiones estratégicas contenidas en los planes territoriales y las ejecutivas previstas en los diferentes tipos de planes urbanísticos. El turismo, y no sólo por su dimensión “económica” es, claramente, un ámbito de intervención pública de “interés general”, pero su materialización inadecuada sobre el espacio puede agravar o incidir en algunos de los mayores problemas actuales relativos a su gestión, como la expansión desagregada de los núcleos urbanos (la denominada “*explosión de la ciudad*” por el territorio<sup>13</sup>), los problemas derivados de los episodios de conurbación o suburbanización, la “desconexión social” de los asentamientos, la insuficiencia o inadecuación de los servicios generales y sus infraestructuras de soporte para dar satisfacción a las demandas sociales derivadas de los nuevos núcleos turístico-residenciales, etc. Problemas que conectan, en última instancia, con la propia dicotomía –conceptual y operativa- entre el uso del suelo y la gestión del territorio. Ambos son bienes jurídicos diversos, porque el suelo es territorio, pero el territorio no es el suelo ni su expresión agregada, sino el “espacio local” de ordenación y planificación, o el espacio de la comunidad política, que, por tanto, ni puede ordenarse públicamente ni puede transformarse utilizando los esquemas y fórmulas urbanísticas sin más, ni, seguramente, a través de autorizaciones de proyectos singulares, desconectados de la planificación –inferior y superior- y amparados en meras cláusulas formales de interés general (subjetivo). El territorio, en fin, “*no es una cosa ni un bien material, sino un bien jurídico ideal y complejo, que integra un amplio conjunto de cosas diversas pero percibidas como un continuo por el hombre dentro de un orden tridimensional*”<sup>14</sup>.

Que un campo de golf pueda ser declarado de interés general no predetermina, ni agota en su propia justificación, el conjunto de variables que deberían tenerse en cuenta a la hora de planificar, ordenar y ejecutar su construcción en un espacio físico determinado. El *interés general subjetivo* (asumido y articulado por los poderes públicos) no ha de consumir, vía patrimonialización jurídico-declarativa, el *interés general objetivo* en la adecuada implantación sobre el territorio de las obras e infraestructuras de interés general que se aprueben. Y ello conduce, en definitiva, como se defenderá en este trabajo, a la necesaria agregación entre la dimensión formal-subjetiva de las declaraciones de interés regional y la sustantivo-material de su motivación, adecuación y auténtica necesidad, en atención a los intereses concurrentes y a los valores o derechos –difusos o de terceros- susceptibles de verse

---

<sup>13</sup>Vid. VAQUER CABALLERÍA, M., El urbanismo supramunicipal, *op. cit.*, p. 21 y MELLADO RUIZ, L., La reordenación territorial del urbanismo desagregado. Articulación de las previsiones urbanísticas y territoriales en el ordenamiento andaluz. En VV. AA., *El derecho urbanístico del siglo XXI. Libro Homenaje al Profesor Martín Bassols Coma*, Barcelona, Reus, 2008, pp. 344-391.

<sup>14</sup> VAQUER CABALLERÍA, M., El gobierno del territorio. Propuestas para superar su insatisfactoria distribución competencial en España. En BAÑO LEÓN, J. M<sup>a</sup> (coord.), *Memorial para la reforma del Estado. Estudios en homenaje al profesor Santiago Muñoz Machado*, Vol. II. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2016, pp. 1798-1799.

afectados por la infraestructura o actuación, en un marco de progresiva densificación jurídica del paradigma del desarrollo territorial y urbano sostenible<sup>15</sup>.

Los proyectos regionales turístico-residenciales siguen respondiendo, en el fondo, a un modelo turístico ya muy cuestionado, el del “urbanismo rentable”, vía densificación, agrupación o explotación máxima del territorio. Frente a los nuevos postulados de diversificación de la oferta y los recursos turísticos y de integración, no explotación, de los recursos naturales afectados, los grandes proyectos de interés autonómico responden más bien a una concepción “unitaria” y “cerrada” de la actividad turístico-residencial, articulándose por ello como actuaciones singulares y específicas, al margen de la tradicional reparcelación sistemática que conlleva la urbanización convencional<sup>16</sup>.

La declaración autonómica de interés general de una determinada actuación turística, apoyada, sí, en la esencialidad, importancia y trascendencia, carácter supralocal del proyecto o relevancia (económica o no), no puede ser, sin embargo, un fin en sí misma<sup>17</sup>. Pese a su importancia estratégica, la afección sobre el territorio, en cuanto transformación al menos, debería exigir una adecuada ponderación de intereses y una efectiva integración de las actuaciones. Porque cualquier política sectorial con impacto territorial no es sino la parte de un “todo”, un elemento ancilar, desde la necesaria perspectiva holística de valoración, del gobierno global del territorio<sup>18</sup>.

Es evidente, además, que el reconocimiento constitucional de la autonomía municipal garantiza, frente al legislador ordinario, una serie de ámbitos de actuación propios (aún no “naturales” ni “exclusivos”), aunque no se encuentren tasados de forma pormenorizada ni específica en la legislación básica de régimen local, así como, y aquí radicaría la importancia del reconocimiento constitucional, una serie de límites fundamentados en la necesidad de “reconoscibilidad” mínima social de la institución. Las entidades locales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses respectivos (art. 137 CE), y es evidente que la ordenación urbanística ha de formar parte del núcleo de dichos intereses<sup>19</sup>. Otra cosa es, tal y

---

<sup>15</sup> Al respecto, el exhaustivo estudio de GONZÁLEZ BUSTOS, M<sup>a</sup>. Á., Marco regulador para la regeneración urbana. En: *Revista Vasca de Administración Pública*. 2017, no. 109, p. 339 y ss. También, con carácter general, GÓMEZ MANRESA, M. F., *Planeamiento urbanístico y desarrollo sostenible*. Madrid: Dykinson, 2015; QUINTANA LÓPEZ, T. (dir.), *Urbanismo sostenible: rehabilitación, regeneración y renovación urbanas*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2015; RAMALLO LÓPEZ, F., *La planificación territorial sostenible*, Pamplona: Aranzadi, 2014; etc.

<sup>16</sup> AGUDO GONZÁLEZ, J., La transformación urbanística del suelo ..., *op. cit.*, p. 25. Como bien dice el autor, “*los motivos existentes para ello son, aparte de la unidad de gestión (incluidos campos de golf, parques temáticos, etc.), la localización espacial del proyecto, generalmente aislada, así como la generación de un cierto ámbito de monopolio de la oferta en el entorno*”.

<sup>17</sup> La aprobación, así, de estos grandes proyectos con base en instrumentos de ordenación territorial podría tener una triple intención: i) fundamentar la ejecución de proyectos que desde la perspectiva urbanística no podrían ser aprobados de forma unitaria, sino divididos en varios proyectos y limitados territorialmente por Municipios; ii) superar las divergencias, limitaciones y contrariedades de los planes urbanísticos, apoyándose en la prevalencia de los planes territoriales; y iii) habilitar el ejercicio de la potestad expropiatoria para obtener suelo rústico, AGUDO GONZÁLEZ, J., La transformación urbanística del suelo ..., *op. cit.*, p. 26.

<sup>18</sup> Vid. VAQUER CABALLERÍA, M., El gobierno del territorio. Propuestas ..., *op. cit.*, p. 1800.

<sup>19</sup> Así, por ejemplo, VAQUER CABALLERÍA, M., El urbanismo supramunicipal. En: *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*. 2013, no. 279, pp. 15 y ss. Como es sabido, el primer orden “material” recogido en el art. 25.2. LRRL se refiere, transversalmente además, “*al planeamiento, gestión, ejecución y disciplina urbanística*”, materias en las que necesariamente el municipio ha de contar con determinadas “funciones” o “competencias” propias, no obstante, y como relativización normativo-funcional, “*en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas*” en cada caso. El municipio, por tanto, debe



como se ha ido configurando por la jurisprudencia constitucional, la materialización y alcance de dicho interés, es decir, el grado de intervención, participación o involucración últimas de las entidades locales en ella. Cuando una Comunidad Autónoma aprueba entonces un proyecto de interés regional con reclasificación directa del suelo y directa materialización de sus previsiones, ¿está dejando “algo” de espacio para el despliegue de la competencia urbanística municipal?<sup>20</sup> ¿Puede servir el “interés general”, como concepto jurídico indeterminado, para “legitimar” –de forma sustantiva, además- una difuminación tan intensa de la garantía constitucional de participación en la ordenación urbanística de su término municipal? No caben, en cualquier caso, respuestas apriorísticas o genéricas, puesto que, en el fondo, la concreción del “nivel de incidencia” autonómico dependerá de la legislación concreta aplicable, puesto que, como reitera la jurisprudencia, la ordenación del territorio, en concreto, y en tanto competencia propia de la Comunidad Autónoma, permitiría la intervención de la Administración autonómica en esferas de competencia compartida con la Administración local, si dicha intervención encuentra cobertura en el marco de la propia norma aplicable<sup>21</sup>.

La relevancia supramunicipal, es decir, el “interés autonómico”, se suele concretar, en la legislación autonómica, bien mediante la propia descripción genérica de los proyectos a aprobar, en una suerte –necesariamente limitada- de “autojustificación” o “legitimación implícita” de las actuaciones, bien mediante la apelación a la especial relevancia de las actuaciones derivada de su magnitud, su proyección económica y social o su importancia para el equilibrio territorial de la región, o bien mediante la acreditación de la existencia adicional de razones de urgencia y excepcional interés público. Junto a estas razones más o menos de naturaleza “material”, también se suele aludir a la propia necesidad fáctica de la ubicación de las actuaciones en más de un término municipal o, en los casos de asentamiento en uno sólo, a la incidencia económica o territorial de la actividad o a sus singulares características<sup>22</sup>. Determinados proyectos de interés turístico podrían responder, sin lugar a dudas, a muchas de estas finalidades, pero ¿es suficiente ello para “desposeer” por completo al planificador urbanístico municipal de sus atribuciones mínimas de intervención? Porque no se trata sólo de la indiscutible carencia de “efectos competenciales o traslativos” de las declaraciones de interés general (perspectiva orgánico-subjetiva), sino de la propia necesidad de una especial motivación y justificación “materiales”, siempre previa ponderación de los intereses en conflicto, de aquéllas, desde la propia desconfianza social en el papel “autolegitimador” de las grandes decisiones públicas con incidencia sobre el territorio, sobre todo en el caso de la

---

poder participar –en el marco regulador-atributivo y con los límites pertinentes- en todas las fases de la política pública de creación de la ciudad, desde su diseño y planificación hasta el control de la ejecución de las previsiones contenidas en los planes.

<sup>20</sup> Como se ha señalado críticamente, “*el bloque de la constitucionalidad del Estado autonómico ha roto el continuo ordenación territorial-urbanística de la legislación preconstitucional y su legislador de desarrollo no puede excluir la participación de los Ayuntamientos, como instancia autónoma de decisión, por la vía de hacer materialmente coextensa a la ordenación del territorio con el urbanismo de manera que el ejercicio de la primera agote la ordenación de los usos del suelo en todo o parte de su término municipal, sin violar la autonomía local*”. Y es que, “*la función, más allá del interés, es el criterio dirimente entre ordenación del territorio y urbanismo*”, VAQUER CABALLERÍA, M., El urbanismo supramunicipal, *op. cit.*, pp. 36 y 38.

<sup>21</sup> Sentencia del TSJ de Andalucía 15300/2011, de 14 de noviembre, rec. 273/2007, ante una impugnación precisamente del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía. Y se señala, más adelante: “*Es decir, las determinaciones que en el POTA se hacen sobre un modelo territorial, manifestando este en límites al crecimiento de las ciudades y poblaciones, con carácter general y siempre y cuando tengan una fundamentación en un modelo territorial predeterminado, no pueden considerarse contrarias a la autonomía local*” (F. J. 5°).

<sup>22</sup> AGUDO GONZALEZ, J., La transformación urbanística ..., *op. cit.*, p. 17.

transformación (y lógicamente “regresión” ambiental) del suelo no urbanizable para la ubicación de actuaciones de urbanización, para vivienda o no (perspectiva material). Y es que, como claramente se ha argumentado, las técnicas urbanísticas clásicas de clasificación, y régimen aparejado, del suelo no urbanizable no han llegado a asumir nunca, como regla general de principio, la “premisa” fundamentadora de su protección: precisamente por sus características físicas actuales, el destino de los terrenos que gozan de valores merecedores de protección es la prestación de auténticos “servicios ambientales a la sociedad”, lo que implica una adscripción permanente a dicho destino, salvo pérdida acreditada como consecuencia de procesos naturales de los valores que habilitan su vinculación a la prestación de aquéllos<sup>23</sup>.

### 2.3. El turismo sostenible como “interés general” legitimador

Es evidente que el turismo, como materia, y la ordenación de las actividades y recursos turísticos, como función pública, no son fines “sectoriales” comunes. El turismo es un sector estratégico, una política transversal y un elemento basilar de nuestro sistema socio-económico. Por ello, su fomento y ordenación no pueden constituir meras políticas verticales de intervención, en su caso, sino, como se señala en muchos Estatutos de Autonomía, auténticos principios rectores o líneas directrices de información de las políticas públicas de competencia regional. Y hoy se impone, además, una necesaria política sostenible, integradora y plural en materia de turismo<sup>24</sup>. Frente a la mera competitividad, la calidad y la sostenibilidad del modelo turístico informan ahora un grupo normativo en constante dinamismo y expansión<sup>25</sup>, derivado de un marco comunitario de referencia ya asentado<sup>26</sup>.

---

<sup>23</sup>Vid. AGUDO GONZÁLEZ, J., Gestión urbanística integral del suelo: plusvalías y servicios ambientales. En: *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 2009, no. 311, pp. 138-139.

<sup>24</sup> Puede verse así, como referencia en el ámbito andaluz, el Plan General de Turismo Sostenible de Andalucía. Horizonte 2020, aprobado el 9 de febrero de 2016, sobre la base del Decreto 38/2013, de 19 de marzo, por el que se aprueba la formulación del mismo. Como se dice en el mismo, “la valoración de la sostenibilidad de un territorio con significativa presencia de actividad turística debe realizarse desde una perspectiva global, en la que intervengan factores de incidencia a gran escala”.

<sup>25</sup> JAÍMEZ GAGO, M<sup>a</sup>. I., De la competitividad a la calidad: una apuesta por el turismo sostenible. En: *Revista Andaluza de Administración Pública*, 2008, no. 71-72, p. 189 y GONZÁLEZ RÍOS, I., Turismo sostenible: implantación de energías renovables y eficiencia energética. En: *Revista Andaluza de Derecho del Turismo*, 2010, no. 3, pp. 45-50. A nivel estatal, por ejemplo, la *Estrategia Española de Desarrollo Sostenible*, aprobada por el Consejo de Ministros de 23 de noviembre de 2007, parte precisamente de que el objetivo fundamental en materia turística debe ser la revalorización del turismo en clave de sostenibilidad, abogando por dotar a los destinos turísticos de un alto valor ambiental, la creación de nuevos productos turísticos con criterios de sostenibilidad, conservación y desarrollo, la incorporación de la innovación y la investigación en la articulación de demanda y oferta turísticas, la interiorización de la eficiencia ambiental como una de las estrategias del negocio turístico, etc.

<sup>26</sup>Vid. VILLANUEVA CUEVAS, A., *La política de la Unión Europea en materia de turismo y sus repercusiones en la legislación turística española*, Barcelona: Reus, 2012. Sobre el conjunto de disposiciones en esta materia a nivel comunitario, y los abundantes documentos preparatorios y de *sofilaw*, puede verse CELMA ALONSO, P. Hacia una política turística en la Unión Europea. En: *Revista Andaluza de Derecho del Turismo*, 2010, no. 3, p. 161 y ss., con especial atención, precisamente, a la Resolución del Parlamento de 8 de septiembre de 2005, sobre las nuevas perspectivas y los nuevos retos para un turismo europeo sostenible, dentro de los que se destaca, por ejemplo, la designación de “destinos turísticos europeos de excelencia”, la creación de normas de “etiquetado ecológico” de servicios turísticos o la emisión de la denominada “tarjeta verde”, como indicador de buenas prácticas basadas en el equilibrio entre el desarrollo de la industria y el comercio y el medio ambiente. También puede verse TUDELA ARANDA, J., La problemática jurídica de la calidad turística. En: *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 2003, no. 23, p. 135 y ss.; BLANQUER, D., La ordenación jurídica de la

Desde hace unas décadas, y aunque el turismo sigue siendo lógicamente un sector estratégico de la actividad económica global (es, de hecho, el mayor sector económico mundial), nos encontramos ante un ámbito no sólo intervenido, como se señalaba antes, sino sometido a una profunda reconfiguración institucional. Y ello en base a tres elementos fundamentales: i) el propio cambio en los gustos y motivaciones de los turistas (es decir, en la demanda, y a su través, en la propia conformación de la oferta); ii) la necesidad de preservar el entorno medioambiental y cultural como factor de desarrollo; y iii) las transformaciones en la tecnología y en el entorno institucional y organizativo. Asistimos, así, a la consolidación de un nuevo modelo de desarrollo turístico, un modelo sostenible, globalizado e integrador<sup>27</sup>.

Desde la íntima imbricación entre estas actividades turísticas y su incidencia –no sólo notable, sino en ocasiones, desbocada- sobre el territorio, se impone una necesaria coherencia entre la planificación turística y la de ordenación del territorio (vía integración sustantiva de contenidos y no sólo concertación formalizada de instrumentos o entes competentes)<sup>28</sup>, desde la anticipada visión global de su “gobernanza sostenible”<sup>29</sup>, óptica colaborativa e integradora, a nivel de planificación y de sustanciación de las actuaciones concretas que se rompe, en parte, mediante la utilización de las fórmulas de declaración de interés general para la ubicación en determinadas zonas del territorio de espacios, infraestructuras o equipamientos turísticos singulares. A los conocidos y persistentes problemas derivados de la incorrecta planificación de las actividades, recursos y servicios turísticos, la falta de cooperación y coordinación interadministrativa, la ausencia de controles efectivos sobre la ejecución y gestión de las actividades, o, en fin, la propia falta de integridad y transparencia asociadas al boom inmobiliario vinculado al turismo convencional<sup>30</sup>, podría unirse, hoy, el enmascaramiento autonómico de auténticas actuaciones urbanísticas, vinculadas a determinada oferta turística, a través del simple y formal expediente de su (auto)declaración como de interés general. Como se ha argumentado, nos encontramos ante un urbanismo

---

calidad del turismo. En SOSA WAGNER, F. (coord.), *El Derecho Administrativo en el umbral del siglo XXI. Homenaje al Profesor Dr. D. Ramón Martín Mateo*, Tomo III, Valencia, Tirant lo Blanch, 2000, p. 3145 y ss.

<sup>27</sup> Citando a F. CANDELA, Turismo y sostenibilidad, se pronuncian así FERREIRA FERNÁNDEZ, A. X. y NOGUEIRA LÓPEZ, A., Aspectos jurídicos de un desarrollo turístico sostenible. En: *Documentación Administrativa*, 2001, no. 259-260, p. 256. *Vid.*, además, GONZÁLEZ RÍOS, I., *Turismo sostenible. Especial referencia a Andalucía*. Barcelona: Dykinson, 2012.

<sup>28</sup> *Vid.* SOLA TEYSSIERE, J., *Ordenación territorial y urbanística ...*, *op. cit.*, p. 37 y BOUAZZA ARIÑO, O., El turismo en el marco de una ordenación territorial integrada: instrumentos internacionales y derecho comunitario. En: *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 2005, no. 27, p. 199 y ss.

<sup>29</sup> Como se dice por ejemplo en el art. 11.2 de la Ley 13/2011, de 23 de diciembre, de Turismo de Andalucía (en adelante en este estudio, LTA), “*el Plan General del Turismo tendrá la consideración de Plan con Incidencia en la Ordenación del Territorio*”, según lo establecido en la Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía (en adelante, LOTA). La integración planificadora se busca mediante la necesaria inclusión en estos planes sectoriales de determinados contenidos: i) la expresión territorial del análisis y diagnóstico del sector; ii) la especificación de los objetivos territoriales a conseguir de acuerdo con las necesidades sectoriales y criterios establecidos para la Ordenación del Territorio y iii) la justificación de la coherencia de sus contenidos con el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía y con las determinaciones de los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional que les afecten (art. 17 LOTA).

<sup>30</sup> Puede verse, así, el diagnóstico recogido en el vigente Plan General del Turismo Sostenible de Andalucía 2014-2020, aprobado mediante Decreto 38/2013, de 19 de marzo, abogando por la concreción específica de un modelo de desarrollo turístico sostenible, desde una perspectiva integral, y por la maximización, en su seno, de los efectos económicos de un bien escaso como es el suelo, preservando el litoral y los recursos naturales, paisajísticos y culturales sobre los que se asienta la viabilidad a largo plazo del desarrollo turístico, y manteniendo además elementos característicos de la oferta regional vinculados a los conceptos europeos de bienestar y seguridad.

supralocal, en muchas ocasiones de naturaleza “*puramente instrumental*”, puesto al servicio de una determinada competencia sectorial (turismo), y por ello desnaturalizado, puesto que exceptúa la vocación transversal u horizontal que es consustancial a esta política pública<sup>31</sup>: no se ordena un ámbito de suelo conciliando equilibrando los diversos intereses en juego mediante una determinación compleja de usos, sino que se ordena aisladamente un uso concreto y singular del suelo por su interés prevalente<sup>32</sup>. Precisamente, la potenciación de un turismo sostenible habría de pasar por la diversificación, desestacionalización y apertura de la oferta turística, a fin de evitar la saturación de los destinos turísticos y el consiguiente deterioro ambiental (es decir, concibiendo los recursos turísticos como auténticos “*bienes posicionales*”, en palabras de Fred Hirsch), lo contrario que la promoción de actuaciones singulares e integradas, de ocupación desagregada y “sectorizada” del territorio y de posible afección a los espacios naturales vinculados.

Por ello, no es objeto de crítica la regulación, necesaria en determinados supuestos (por su flexibilidad y adaptabilidad para conseguir determinados fines públicos o de interés social) de este tipo de actuaciones de singular interés general<sup>33</sup>, sino, en ocasiones, su falta de motivación, integración sustantiva o tramitación realmente participada (por todos los sujetos, públicos y privados, susceptibles de verse afectados), cuando no vulneración directa de posibles garantías constitucionales (como la relativa a la autonomía local), derechos fundamentales (como la tutela judicial efectiva) o previsiones de protección, garantía y salvaguarda de determinados espacios especialmente protegidos o sensibles<sup>34</sup>.

Y es que a través de un simple procedimiento administrativo (en muchos casos, sin excesivo desarrollo, ni, por tanto, garantías), un “interés” que hasta entonces era “local” se transforma en “supralocal”. No habría, pues, un “interés regional” propio implícito en dichas actuaciones, sino un “interés local” declarado como “regional” por las circunstancias y requisitos concurrentes. La falta por tanto de “sustantividad” debería compensarse con una adecuada justificación y razonamiento de esta transformación formal, sobre todo desde el propio reconocimiento general de la labilidad de los márgenes diferenciadores de ambos

---

<sup>31</sup> Como se ha sostenido, realmente la mutua interacción entre las actividades propias del turismo y el territorio justificarían más bien una acción pública ordenadora de las incidencias de aquéllas sobre éste, propiciando a la vez que el espacio físico donde aquéllas se realizan, o se pretenden realizar, sirva como soporte adecuado a los proyectos de desarrollo turístico de futuro, toda vez que el factor ambiental forma parte del genéricamente considerado «producto turístico» en su conjunto”, SOLA TEYSSIERE, J., Ordenación territorial y urbanística ..., *op. cit.*, p. 129. Sobre el proceso tradicional de desarrollo masivo de procesos turísticos al margen de la ordenación del territorio puede verse NOGUEIRA LÓPEZ, A. La ordenación del territorio y los recursos turísticos. En TUDELA ARANDA, J. (ed.), *Régimen jurídico de los recursos turísticos*, *op. cit.*, p. 186 y ss.

<sup>32</sup> VAQUER CABALLERÍA, M., El urbanismo supramunicipal, *op. cit.*, p. 39.

<sup>33</sup> De hecho, parece evidente que la ordenación de las zonas turísticas ha de trascender, en muchas ocasiones, los términos municipales, a fin de establecer una regulación homogénea e integral de los posibles problemas derivados de los fenómenos turísticos, fundamentalmente en destinos clásicos costeros.

<sup>34</sup> Cabe apuntar que en algunas Comunidades Autónomas estos proyectos pueden ser aprobados incluso en suelos no urbanizables de especial protección. Así por ejemplo, el art. 19 del Decreto Legislativo 1/2010, de 18 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística permite la “*inmediata ejecución*” de Proyectos de Singular Interés “*en cualquier clase de suelo*”. Según el apartado 2.b) del mismo precepto, uno de los fines de los mismos puede consistir en la realización de “*obras, construcciones o instalaciones, incluida la urbanización complementaria que precisen, que sirvan de soporte o sean precisas para la ejecución de la política o programación regional en materia de viviendas sujetas a protección pública, así como de dotaciones, equipamientos o establecimientos educativos, de ocio, salud, bienestar social, deporte o, en general, destinados a la provisión directa a los ciudadanos de bienes o prestaciones de naturaleza análoga*”.

institutos, aunque reconociéndose igualmente que la intervención autonómica se podría producir con independencia de que el municipio estuviera capacitado o no para desarrollar la actuación o proyecto de que se tratara<sup>35</sup>. No obstante, como también se ha dicho, “*no se trata tanto de que determinados asuntos por sí mismos trasciendan el ámbito local –difícilmente “algo”, una materia, puede ser a la vez local y supralocal, o una decisión político-administrativa mutar su naturaleza propia- porque en este caso la competencia ya estaría atribuida a una instancia superior, sino de que, por las razones que fueren, la instancia local o municipal sea insuficiente o inadecuada para atender la necesidad pública de que se trate, y esto constituye el detonante para este especie de salto de la competencia al ámbito superior*”<sup>36</sup>.

El territorio, y su capacidad de carga<sup>37</sup>, debe ser un auténtico límite al crecimiento y al desarrollo<sup>38</sup>. La ordenación del turismo sostenible impone, así, una vertebración equilibrada entre las dimensiones socio-cultural, económica y ambiental en concurrencia<sup>39</sup>. De hecho, la sostenibilidad económica, social y medioambiental son los factores clave para la propia competitividad y crecimiento en calidad del sector turístico. Y frente a posturas ideológicas basadas en la equidistancia o en la pura compensación de factores, es evidente que el desarrollo sostenible (o, en nuestro caso, los márgenes de densidad turística) sólo puede tener cabida dentro de los límites de acogimiento del sistema natural. La ordenación (pública) del turismo ha de integrarse sustancialmente, pues, en las políticas globales y horizontales de gobierno del territorio<sup>40</sup>, planificando el propio desarrollo de los espacios turísticos dentro de

---

<sup>35</sup> Así, Sentencia del TSJ de la Rioja de 4 de mayo de 2010, descartando así el carácter subsidiario de las competencias autonómicas en este punto. En contra, sin embargo, las posteriores del TS, como la de 5 de julio de 2012, rec. 4066/2010. Como dice el TS, “*al tener la planificación urbanística carácter esencialmente municipal, la intervención autonómica a través de las zonas de interés regional (o figuras asimiladas de la legislación autonómica) no puede convertirse en un instrumento paralelo o alternativo a la competencia municipal*”.

<sup>36</sup> DÍAZ LEMA, J. M., Los proyectos de interés regional. ¿Un instrumento ..., *op. cit.*, pp. 8-9.

<sup>37</sup> Como ha señalado la Organización Mundial del Turismo, la capacidad de acogida corresponde al nivel de afluencia turística y de equipamiento que puede asumir una región o zona determinada, para la mayor satisfacción de sus visitantes y sin repercusión importante sobre sus recursos, comprendiendo su estimación diferentes factores vinculados: capacidad física (es decir, número de usuarios que pueden ser acogidos), capacidad ecológica, capacidad de asimilación de recursos y capacidad de gestión. Puede verse al respecto ECHAMENDI LORENTE, P., La capacidad de carga turística. Aspectos conceptuales y normas de aplicación. En: *Anales de Geografía de la Universidad Complutense*, 2001, no. 21, pp. 11-30 y SOCÍAS CAMACHO, J., La incidencia del turismo en la ordenación del litoral (referencia especial al caso de las Islas Baleares), en TUDELA ARANDA, J. (ed.), *Régimen jurídico de los recursos turísticos*, Gobierno de Aragón, Zaragoza, 1999. Enjuiciando una temática paralela, el propio TC ha sostenido que el concepto de “capacidad de carga” hace referencia a la tolerancia del territorio para acoger usos del suelo sin que se produzcan deterioros en el medio que superen los límites aceptables (STC 57/2015, de 18 de marzo, F. J. 13º).

<sup>38</sup> No parecen por ello en la actualidad defendibles posiciones doctrinales, quizás más técnicas que valorativas, no sólo de identificación del valor entre el turismo y el territorio (como auténticos bienes económicos, aún no comercializables), sino de relativa subordinación del segundo como parte del propio “*producto turístico final*”. Sobre ello, BLASCO ESTEVE, A., La planificación territorial de las zonas turísticas en España. En: *Revista de Derecho Urbanístico y Medio ambiente*, 2010, no. 262.

<sup>39</sup> Como se ha sostenido claramente, “*las consideraciones ambientales y el estímulo de un desarrollo turístico sostenible pueden confluír en los instrumentos de planificación territorial como instrumentos supraordenadores de carácter horizontal*”, FERREIRA FERNÁNDEZ, A. X. y NOGUEIRA LÓPEZ, A., Aspectos jurídicos de un desarrollo ..., *op. cit.*, p. 277.

<sup>40</sup> Sobre la necesidad de una adecuada coherencia entre la planificación turística y la ordenación territorial, evitando lógicamente desarrollos del sector al margen de la planificación global regional, puede verse BOUAZZA ARIÑO, O., *Ordenación del Territorio y Turismo (un modelo de desarrollo sostenible del turismo desde la ordenación del territorio)*, Barcelona: Atelier, 2006, especialmente p. 60 y ss. También, sobre el tema,

los planes territoriales de carácter integral (o, en su caso, en los planes inferiores subregionales), más allá de los tradicionales instrumentos de prevalencia de unos planes sobre otros o de intervenciones singulares administrativas –previas o ulteriores– para la garantía de las competencias mínimas de cada una de ellas. En general, las normas autonómicas de ordenación territorial tienden a fijar los instrumentos de planificación y su contenido mínimo pero sin introducir, lo que sería necesario, medidas concretas de limitación o estándares de actuación que condicionaran de forma efectiva una eventual planificación (sectorial) futura<sup>41</sup>. Estos planteamientos, bien que generales, chocan, claramente, de nuevo, con instrumentos singulares y específicos no de planificación, sino de ordenación directa de actuaciones sobre espacios, en ocasiones, especialmente protegidos<sup>42</sup>.

Desde este nuevo paradigma de un turismo sostenible, y, a la vez, de calidad, ¿puede sostenerse sin más que cualquier actuación turística, que se entienda como tal, incluso de iniciativa privada, pueda ser declarada de interés general y ubicarse, por tanto, al margen de la planificación territorial general y de su incidencia urbanística, por ejemplo en suelo no urbanizable de especial protección? Parece un contrasentido, puesto que precisamente ha sido la enorme presión de la demanda sobre las infraestructuras territoriales en las principales zonas turísticas la que ha provocado los conocidos problemas de saturación, insuficiencia de los servicios públicos, masificación, degradación ambiental, etc. Una estación de esquí, que lógicamente puede ser beneficiosa para el turismo, ¿puede ser objeto, en base sólo a ello, de una declaración de interés general en base a su aprobación singular?<sup>43</sup> Enseña la conocida “*paradoja de Jevons*” que no todo progreso, avance o perfeccionamiento (en principio de

---

SOLA TEYSSIERE, J., *Ordenación territorial y urbanística de las zonas turísticas*, 2ª ed., Sevilla: Instituto Andaluz de Administración Pública, 2007, p. 29 y ss.

<sup>41</sup> FERREIRA FERNÁNDEZ, A. X. y NOGUEIRA LÓPEZ, A., Aspectos jurídicos de un desarrollo turístico ..., *op. cit.*, p. 278. Como dicen los autores, “*el análisis de algunos de los elementos claves para un turismo sostenible –medio ambiente, protección del patrimonio y ordenación territorial– parece indicativo de la desconexión entre los ordenamientos sectoriales que dificulta un desarrollo turístico con visos de sostenibilidad. Sin embargo, esa falta de asunción general del modelo turístico sostenible se ve parcialmente contradicha por algunos mandatos normativos concretos que contribuirían a ese objetivo y que ciertamente se enmarcan en la corriente de sostenibilidad. Son, habitualmente, medidas o técnicas incardinadas en la normativa turística y, en menor medida, medidas procedentes de los ordenamientos sectoriales mencionados. (...) La compartimentalización sectorial es clara y el turismo sostenible tan sólo parece importar a la normativa turística*”.

<sup>42</sup> Como dice por ejemplo el profesor BLASCO ESTEVE, A., *La planificación territorial* ..., *op. cit.*, pág. 3, “*si el territorio turístico es tan importante para el producto turístico, la ocupación y transformación del espacio turístico no pueden ser dejadas en manos exclusivamente privadas (de forma directa o indirecta, podríamos añadir), sino que tiene que ser objeto de una decidida intervención pública, que comienza, precisamente, con la tarea de planificar y programar la ocupación y transformación del suelo, es decir, con la planificación territorial y urbanística*”, sin una posible modulación o desplazamiento de tales exigencias en aras de la consecución de otros pretendidos fines como la flexibilización de la ordenación territorial o la simplificación de los procedimientos técnico-administrativos de planeamiento. Y concluye dicho autor: “*a mi juicio se trata de una línea equivocada: la planificación territorial o urbanística es indispensable en todo caso, y más aún en los espacios turísticos: sin plan, lo único que existe es desorden, puro interés privado, aprovechamiento intensivo –especulativo– del territorio, descuido de los intereses públicos o colectivos. Incluso con plan, si éste no es un planeamiento razonable o adecuado (por ejemplo, si permite altas intensidades edificatorias), el resultado final es asimismo un desastre*”.

<sup>43</sup> Como señala BOUAZZA ARINO, O., *El sistema andaluz* ..., *op. cit.*, p. 39, “*la configuración básica del espacio turístico, su viabilidad apoyada en infraestructuras territoriales capaces y bien diseñadas, la utilización de los elementos patrimoniales e identitarios que posibiliten la plasmación de una experiencia singular y bien diferenciada para el turista, se configuran como aspectos críticos de la política de competitividad turística de los destinos litorales, que requieren una intensa colaboración entre la política turística, la de ordenación del territorio y la de infraestructuras territoriales*”.

carácter técnico) tiene porqué implicar, siempre, una mejora de la eficiencia total del recurso, puesto que lo más probable es que, con la transformación, aumente exponencialmente su uso y consumo. La tasa de consumo, resistencia o acogimiento concretos del espacio no puede hacerse depender, pues, de los avances técnicos, de la eficiencia de las nuevas soluciones de actuación o de soluciones singulares de transformación desagregada de zonas específicas, sino, siempre, de la capacidad de carga y renovación entrópica de los sistemas naturales afectados.

Obviamente, no se trata de cuestionar la legalidad (formal) de tales actuaciones, sino más bien la “legitimidad material”, en punto a su coherencia, necesidad y economía, de las mismas, desde la aparente prevalencia de los postulados de la ordenación integral, estratégica y sostenible del territorio –y su alto consumo por muchas de estas actividades e infraestructuras turísticas- sobre las posibilidades de una aprobación singular, *ad hoc* o desagregada de los mecanismos, directrices e incluso límites de la planificación territorial general. Como se ha sostenido con claridad, que el desarrollo de macroyectos turísticos no debería ser en sí mismo un criterio determinante –y exclusivo, cabría añadir- para la aprobación formal de un proyecto regional o de interés supramunicipal se corrobora con el hecho de que ninguna Ley autonómica cite expresamente a las actividades turísticas como objeto específico de los mismos<sup>44</sup>. Frente a apriorismos, reglas generales o interferencias políticas, se imponen análisis jurídico-técnicos sobre la auténtica viabilidad e idoneidad de estas actuaciones, prevaleciendo el interés supramunicipal sólo tras el necesario juicio de ponderación, caso por caso, de todos los elementos, valores e intereses en conflicto, es decir, tras una adecuada y suficiente motivación jurídica de la decisión –discrecional en sede política, pero fundamentada en el plano último decisonal-. En cualquier caso, “*el carácter general o supramunicipal del interés alegado en cada caso no puede considerarse una mera invocación formal*”; antes bien, es un concepto jurídico indeterminado con cierto margen de interpretación, pero nunca de apreciación puramente discrecional por parte de la Administración competente<sup>45</sup>.

Cuestionamiento que se acrecienta en el caso de la afección a través de los proyectos de interés singular de suelos de especial protección. Desde una estricta perspectiva, también “jurídica”, de ponderación de intereses en conflicto, su fundamentación radicaría en la prevalencia de ciertos intereses económicos y sociales sobre los propios valores determinantes de la clasificación del suelo, especialmente como no urbanizable, permitiéndose, así, su directa transformación urbanística. Esta posibilidad, al margen del propio cuestionamiento teórico de la idoneidad de “relaciones de prevalencia” desde una perspectiva integrada ambiental-territorial de buena gobernanza del espacio, podría admitirse en suelo no urbanizable ordinario, precisamente por la especial dimensión y trascendencia de los proyectos y fines públicos en juego, así como por la inexistencia o menor relevancia de los valores de esos terrenos, pero “*en el caso del suelo no urbanizable de especial protección, y debido a la afección evidente de dichas actuaciones sobre zonas con valores cuya protección*

---

<sup>44</sup>Vid. AGUDO GONZÁLEZ, J., La transformación urbanística del suelo ..., *op. cit.*, p. 29. Precisamente la falta de objeto legal, en tanto que el Proyecto de Interés Regional que se pretendía no se encontraba amparado por la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura, que sólo autorizaba los mismos para la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública, y no para complejos turísticos, sería uno de los motivos para la declaración de nulidad plena del “Complejo Turístico, de Salud, Paisajístico y de Servicios Marina Isla de Valdecañas” en Extremadura por las SSTSJ de Extremadura de 9 de marzo de 2011, rec. 561/2011 y rec. 753/2011.

<sup>45</sup> VAQUER CABALLERÍA, M., El urbanismo supramunicipal, *op. cit.*, p. 42.

*exigía su clasificación en esa categoría de suelo, se puede señalar que su aprobación debe someterse a una rigurosa aplicación del principio de proporcionalidad, de modo que sólo debe ser aceptada de forma muy excepcional, esto es, salvo en aquellos casos en que su objeto redunde en la protección de tales espacios”<sup>46</sup>.*

En síntesis, ¿todo puede ser de interés general? (si así lo estiman los poderes públicos competentes) ¿Cualquier actuación cabe, si se siguen las exigencias de legitimación, competencia, procedimiento, informes, etc., bajo el aura de tal concepto? ¿Sobre cualquier tipo de suelo, incluso aquéllos sometidos a regímenes estrictos de especial protección?

Frente a la dicotomía clásica planteada al efecto (el interés general como “concepto político”, y, por tanto, necesariamente táctico y variable, o como “concepto jurídico”, aún abierto e indeterminado), entendemos firmemente que nos encontramos ante una categoría jurídica formal, pero con necesario anclaje y fundamento en el ordenamiento jurídico aplicable. Es, evidentemente, un concepto abstracto y difuso, pero no “políticamente” moldeable, ni ideológicamente integrable, sino que, desde un enfoque funcional o teleológico, debe atender siempre, como proyección del sistema jurídico de apoyo, al fin institucional (objetivo) de la Administración que lo invoca (y no al interés personal subjetivo de los gobernantes en cada caso)<sup>47</sup>.

Por tanto, los fines turísticos pueden legitimar, en su caso, una declaración de interés general, a los efectos de autorizar intervenciones singulares sobre el territorio de especial interés o importancia, pero el modelo hoy dominante de ordenación sostenible de los recursos, servicios e infraestructuras turísticas impondría una necesaria motivación técnico-jurídica de aquélla.

## **2.4. La respuesta jurisprudencial**

Diversos pronunciamientos jurisprudenciales recaídos sobre este tipo de proyectos y actuaciones de interés regional han puesto el foco precisamente en la insuficiencia o directa inadecuación de la motivación “técnica” del “interés generalobjetivo” subyacente a los mismos, en conexión con los reseñados principios de necesidad y proporcionalidad de la ocupación directa de determinados espacios con desplazamiento de los valores propios de la ordenación secuenciada implícita en el planeamiento y la incolumidad de zonas no urbanizables incluso de protección especial.

Así, con carácter general se ha declarado que los proyectos de interés regional, a pesar de su categorización formal como fórmulas de ordenación territorial, no son, en todos los casos, y genéricamente, instrumentos idóneos para llevar a cabo de forma directa una revisión o modificación de un plan urbanístico, no tanto, en tanto aspecto más difuso y controvertible, por la aparente difuminación de las garantías básicas propias del reconocimiento constitucional de la autonomía local<sup>48</sup>, sino por la propia insuficiencia o incapacidad

---

<sup>46</sup> AGUDO GONZÁLEZ, J., La transformación urbanística del suelo ..., *op. cit.*, pp. 20-21.

<sup>47</sup> *Vid.* en este sentido el excelente planteamiento de ACOSTA, P., El interés general como principio inspirador de las políticas públicas. En: *Revista General de Derecho Administrativo*, 2016, no. 41.

<sup>48</sup> Hay sentencias, no obstante, que directamente han venido a declarar la vulneración de la autonomía municipal con la aprobación de este tipo de proyectos y actuaciones singulares de interés autonómico, como la STS de 5 de julio de 2012, rec. 3869/2010, sobre la EcoCiudad (Ecozir) de vivienda de protección oficial en la zona de La Fonsaleda y El Corvo, en el término municipal de Logroño. En este caso, y aunque el instrumento de



materiales para “reordenar” de forma integral, y compatible con la ordenación urbanística y territorial previas<sup>49</sup>, una zona o área determinada<sup>50</sup>. La posterior STSJ de Extremadura de 21 de julio de 2009, rec. 908/2006, concretaría aún más estos extremos, señalando que “*en el caso de los Proyectos de Interés Regional la necesidad de motivación se acentúa porque precisamente se ejercen las potestades planificadoras por quien no es el órgano naturalmente competente a ejercerlas, debiendo atender a la finalidad concreta que motivaría el Proyecto*”<sup>51</sup>. Aunque es claro que tampoco las “competencias urbanísticas” son competencias

---

aprobación tenía la naturaleza formal de mecanismo de ordenación territorial, realmente la Zona de Interés Regional afectada no superaba el ámbito del municipio de Logroño, lo que hacía discutible el “interés supralocal” de la actuación, chocando, además, directamente contra el propio Plan General Municipal del municipio, que declaraba la zona como suelo no urbanizable especial por razones paisajísticas. En contra, por ejemplo, la STC 37/2014, de 11 de marzo, relativa al conflicto en defensa de la autonomía local interpuesto por el Ayuntamiento de Gomecello contra la Ley de las Cortes de Castilla y León 6/2005, de 26 de mayo, sobre la declaración de proyecto regional para la instalación de un centro de tratamiento de residuos urbanos para la provincia de Salamanca, reconociendo la Sentencia el evidente “carácter supramunicipal” de la actuación. Sobre el primer supuesto puede verse EYRE DE LORENZO, J. A., Análisis de las Sentencias del Tribunal Supremo sobre el conflicto derivado de la aprobación del proyecto de la Zona de Interés Regional Ecociudad Montecorvo de Logroño. En: *Revista de Derecho Urbanístico*, 2013, no. 282, pp. 129-155. Pero el propio Tribunal, más adelante, sí que ha anulado determinadas previsiones de otra norma Legal, la Ley 2/2004, de 27 de septiembre, del Plan de Ordenación del Litoral de Cantabria, alegando precisamente que prescindir de la clasificación urbanística del suelo en el diseño y ejecución de sus políticas sectoriales con incidencia territorial, así como de las determinaciones aparentemente vinculantes de la Ley habilitante, supone un debilitamiento del principio de autonomía local carente de razón suficiente y trastoca, en lo atinente al segundo aspecto, el sistema de fuentes y muy particularmente el principio de primacía de la ley, postulado básico de un Estado de Derecho (STC 92/2015, de 14 de mayo, con cita de la anterior STC 57/2015, de 18 de marzo).

<sup>49</sup> Dada su latente finalidad urbanística, su eficacia ha de ser necesariamente limitada, refiriéndose sólo a proyectos concretos, por más que los mismos puedan comportar la calificación y clasificación del suelo, e incluso la urbanización del mismo, pero con la importante limitación de que ello será en función de la concreta obra a que están referidos, más allá de la cual no pueden “innovar” la ordenación urbanística vigente (STSJ de Extremadura 12/2009, de 20 de enero, rec. 561/2007).

<sup>50</sup> Por ejemplo, STSJ de Extremadura de 20 de enero de 2009, rec. 894/2006. La actuación pretendía la recalificación y ordenación de determinados terrenos situados en el embalse de Valdecañas para la construcción de un “Complejo turístico, de salud y paisajístico y de servicios”, así como la urbanización y edificación anexa de viviendas protegidas. La posterior Sentencia de 9 de marzo de 2011, de declaración de nulidad del proyecto y de obligación de restitución de los terrenos a su estado anterior sería posteriormente ratificada por la STS de 29 de enero de 2014. Como reitera el TS, “*existe falta de motivación de la justificación del interés regional, de la utilidad pública y de la protección medioambiental del proyecto impugnado, que no contiene las razones que aconsejan ejecutarlo precisamente en esos terrenos y no en otros de los existentes en el ámbito territorial al que se dice querer beneficiar, máxime cuando se escogen unos terrenos de una extrema protección medioambiental, sin conocerse si era admisible la ubicación del proyecto en otros terrenos con menor protección o incluso sin protección alguna, que existieran en la comarca a la que se dice querer beneficiar*”. Para un comentario de la Sentencia, RUIZ LÓPEZ, M. Á., De nuevo sobre la transformación urbanística de suelos rurales protegidos y sus límites (a propósito de la STS de 29 de enero de 2014, relativa al proyecto de “interés regional” de Valdecañas). En: *Revista de Urbanismo y Edificación Aranzadi*, 2014, no. 31.

<sup>51</sup> Razonamiento cercano al propio del enjuiciamiento en estos casos de la viabilidad constitucional del uso de las denominadas “leyes singulares”, de “caso único” o “autoaplicativas” (dejamos de lado las denominadas “reactivas”, frente a pronunciamientos judiciales adversos, o “impeditivas”, previas a los mismos), puesto que, como ha señalado el propio TC, se trata de productos que no constituyen un ejercicio normal de la potestad legislativa, por lo que deberían respetar, en todo caso, las exigencias derivadas del principio de igualdad, responder siempre a situaciones excepcionales y de relevancia singular y no condicionar o impedir el ejercicio de derechos fundamentales, en tanto materia reservada en principio a leyes generales. Según la STC 166/1989, de 19 de diciembre, por tanto, el canon de constitucionalidad que debería utilizarse para ejercer la función de control de constitucionalidad de este tipo de leyes sería el de la “razonabilidad”, la “proporcionalidad” y la “adecuación”, *Vid.* CORCHERO, M. y SÁNCHEZ PÉREZ, L., El control judicial ..., *op. cit.*, p. 24. El TC ha sometido, pues, la constitucionalidad de estas leyes al respecto de los derechos

“naturalmente” municipales (ni exclusivas, por tanto, de este nivel territorial de gobierno<sup>52</sup>), sí parece deducirse claramente de esta restrictiva jurisprudencia la necesaria y suficiente motivación, más intensa de lo normal incluso, a la hora de declarar la utilidad pública o el interés social de las actuaciones, urbanísticas o no, incorporadas a un proyecto específico de supraordenación territorial, sobre todo si existe afección o contraposición a normas reglamentarias previas como son los planes urbanísticos. La ordenación territorial de un complejo turístico-residencial debería derivar, así, de la integración efectiva entre la planificación territorial y el conjunto de planes y estándares sectoriales vinculados (entre ellos, los de naturaleza turística), de tal forma que, efectivamente, los instrumentos territoriales actuaran de “gozne” o “eje vertebrador” de la ordenación sostenible del espacio, pero parece claro que los proyectos de interés regional, aunque necesarios y legítimos, no responden a estas exigencias, sino más bien a las necesidades coyunturales –y en algunos casos necesarias- de autorización singular de determinadas actuaciones de “cierto” interés para la Comunidad Autónoma correspondiente. La conclusión de la sentencia sería, en este sentido, que los Proyectos de interés autonómico deberían limitarse, en cuanto a su eficacia, a los terrenos expresamente declarados necesarios para la finalidad que los justifica, afectando sólo a ellos sus determinaciones normativas.

La motivación suficiente de la declaración de interés regional se convierte, así, en elemento central de legitimación sustantiva de estas actuaciones de intervención y transformación singular del régimen del suelo. Motivación que ha de referirse específica y concretamente al objeto del proyecto, que ha de incorporar la justificación tanto del interés regional de la actuación como de su utilidad pública y su necesidad efectiva, y dar cobertura al juicio de idoneidad y proporcionalidad de la transformación de los terrenos concretos afectados, sobre todo en el caso de la reclasificación directa de suelos no urbanizables de especial protección, donde en principio no debería haber un desplazamiento de sus valores y criterios de protección por otros de índole económica o social, sino, precisamente, justificar la promoción de las actuaciones –de forma singular o en desarrollo del planeamiento vigente- para la mejora de la tutela ambiental y territorial de aquéllos<sup>53</sup>.

---

fundamentales, entre ellos, y singularmente, el relativo a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), y, tal y como analizan los autores citados, éste puede llevarse a cabo por el TC siempre y cuando se cumplan las dos condiciones siguientes: que sus titulares puedan acceder ante el TC reclamando el control de constitucionalidad de la norma legal autoaplicativa y que el control que realice el mismo sea suficiente para brindar una tutela materialmente equivalente a la que pueda otorgar, frente a un acto administrativo, la jurisdicción contencioso-administrativa.

<sup>52</sup> Aunque lo lógico sería diferenciar las facultades, más susceptibles de intervención, de ordenación y planificación inicial, de las específicas y “presumiblemente” de más “interés local” de ejecución, gestión y disciplina, puesto que, como ha señalado el propio Tribunal Supremo, “*existiría una presunción a favor del carácter local de los intereses involucrados en estas tareas (ejecución, gestión y disciplina) que, como regla general entonces, obligaría al legislador urbanístico a configurarlas necesariamente como competencias de titularidad municipal y a respetar su ejercicio en régimen de autonomía*” (STS 5191/2012, de 5 de julio, rec. 4066/2010).

<sup>53</sup> Así, STSJ de Extremadura de 9 de marzo de 2011, rec. 561/2011. Como señala la Sentencia, “*cuando unos terrenos como los de autos –integrados en la Red Natura 2000- están sometidos a un régimen de especial protección por la «legislación sectorial», tienen la consideración de suelo no urbanizable de especial protección. Pero esa clasificación no constituye una discrecionalidad del planificador, sino que es de configuración legal, de tal forma que se le impone, cualquiera que sea el instrumento que pretenda dicha transformación, por tanto, también los Proyectos de Interés Regional, porque se trata de una normativa básica, de un lado, y, de otro, una delimitación que se impone en la misma Ley del Suelo autonómica*”.

Por tanto, todos los instrumentos de ordenación del territorio están obligados, en virtud de los principios y directrices nucleares informadores de la legislación básica sobre suelo, a justificar adecuadamente la necesidad de la transformación del suelo rural (STS 5191/2012, de 5 de julio, rec. 4066/2010), convirtiéndose su auténtica necesidad e idoneidad en parámetros jurídicos específico de control judicial, desde la óptica prevalente sobre todo del carácter reglado –y por tanto vinculante– de este suelo no urbanizable de protección especial<sup>54</sup>.

Se trataría, en el fondo, de superar, desde esta perspectiva concreta, la mera visión funcional o “administrativa” propia de la “integración” de los conceptos jurídicos indeterminados, como el del “interés general” de una actuación. No hay discrecionalidad operativa, sino “decisión” administrativa de su contenido, en cada caso, y en razón de las circunstancias concurrentes. Pero el “interés general” es algo más que un mero concepto “jurídico” abierto. Es, además, un “principio general del Derecho”, implícito en la propia cláusula constitucional del Estado social y democrático de Derecho, debiendo, por ello, todas las normas jurídicas, y en especial las administrativas, y todas las funciones y potestades públicas interpretarse y orientarse en el sentido más favorable a los intereses generales, es decir, de la forma más útil y lógica para la efectiva satisfacción del interés general objetivo de la sociedad. El servicio al interés general no es una mera función de la Administración, sino su mismo “sentido” de hacer, su “guía” absoluta y recurrente, que da sentido a su propia existencia, y, por ello, auténtico mandato de optimización sustancial exigido en cualquier actuación y decisión, genérica o sectorial, sometida a su ámbito de competencias<sup>55</sup>. Las declaraciones de interés general, en fin, no deberían ser mecanismos formales de reserva, autoatribución o avocación supraordenada de funciones o competencias, subvirtiendo, aun legalmente, el esquema legal de ordenación competencial, sino decisiones superiores de integración efectiva (y material) de todos los intereses en juego y de predeterminación de la solución más justa, proporcionada y adecuada al orden social y constitucional último de referencia. Sólo así, el interés general podría realmente atisbarse, en palabras de Alejandro Nieto, como un “concepto político” de justificación del poder y a la vez “jurídico”, de fundamento, suficiencia y capacidad de control ulterior de sus manifestaciones institucionales concretas<sup>56</sup>.

Más recientemente, en fin, el TC ha vuelto a pronunciarse sobre este tipo de instrumentos mixtos de ordenación urbanístico-territorial. En las Sentencias 57/2015, de 18 de marzo y 92/2015, de 14 de mayo, se ha constatado firmemente la primacía de la competencia

---

<sup>54</sup>Vid. SANTAMARÍA ARINAS, R. J., La acreditación de la necesidad ..., *op. cit.*, pp. 200-201. Como recuerda el autor, “*el principio de desarrollo territorial y urbano sostenible que se establece en el art. 2 TRLS y la consiguiente protección del medio rural y la preservación de los valores del suelo innecesario o inidóneo para atender las necesidades de transformación urbanística, prevista en el número 2.b de ese precepto, vincula no sólo al planeamiento urbanístico, sino también a los instrumentos de ordenación del territorio*” (ahora, en un precepto más desarrollado incluso, art. 3.2.b) TRLSRU). También, RUIZ LÓPEZ, M. Á., Jurisprudencia reciente sobre el carácter reglado del suelo no urbanizable: las Sentencias del Tribunal Supremo sobre la plataforma logística e industrial de Vigo y la ciudad del golf de las Navas del Marqués (Ávila). En: *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, 2010, no. 22, pp. 225-237.

<sup>55</sup>Sobre estas ideas, con claridad expositiva, ACOSTA, P., El interés general ..., *op. cit.*, p. 11.

<sup>56</sup>*Ibidem*, p. 17: “*el interés general como concepto jurídico tienen un alcance más concreto, pues se refiere al cumplimiento del mandato constitucional y a la sujeción de los poderes públicos al ordenamiento jurídico en el ejercicio de sus competencias. El interés general como ideología se juridifica a través de la Constitución y de sus normas de desarrollo*”.

urbanística municipal frente a las habilitaciones genéricas de intervención de las Administraciones autonómicas.

### **3. MARCO REGULATORIO GENERAL EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA**

#### **3.1. Fundamento normativo**

Originariamente, la Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía (LOTA) no acogió expresamente ningún tipo de instrumento o fórmula para llevar a cabo estas actuaciones directas sobre el territorio para fines singulares y específicos. Posteriormente, sin embargo, diversas modificaciones de la Ley acogerían tal posibilidad: así, mediante la Ley 3/2004, de 28 de diciembre, de medidas tributarias, administrativas y financieras se añadiría un nuevo Título IV, relativo a las “Actuaciones de Interés Autonómico”, con el objetivo expreso de *“institucionalizar dicho concepto jurídico como aquél que permite reservar, para su ejercicio por la Junta de Andalucía, el juego de competencias y potestades necesarias para implantar infraestructuras o equipamientos públicos que sean de especial relevancia para el conjunto de la Comunidad Autónoma por su magnitud, su proyección económica y social o por su importancia para la estructuración territorial de Andalucía”*. La Exposición de Motivos de la Ley plasmaba, quizás de forma demasiado sincera, el objetivo del legislador autonómico con su introducción. Porque, a mi juicio, el papel de las leyes no puede ser el de “institucionalizar” conceptos jurídicos, sino el de componer o establecer las bases jurídicas para el desenvolvimiento político-institucional de los mismos. Las Actuaciones de Interés Autonómico no deberían, por ello, quedar fundamentadas a través del simple expediente de su recepción legal, aún indirecta y vía ley de acompañamiento, sino que deberían haber sido objeto de negociación específica y “normación” adecuada dentro del grupo normativo correspondiente, en consonancia e integración, de paso, con el conjunto de previsiones y normas vinculadas o afectadas. Y no se trata, o no debería verse, como una institución de “reserva” de competencias y potestades (y por ello, de tipo críticamente “excluyente”), sino de atribución, en la medida de lo necesario y siempre que fuera conveniente, de determinadas competencias urbanístico-territoriales a los poderes autonómicos correspondientes. Posteriormente, mediante la –también genérica– Ley 1/2008, de 27 de noviembre, de medidas tributarias y financieras de impulso a la actividad económica de Andalucía, y de agilización de procedimientos administrativos, se añadiría el Título V, relativo a las “declaraciones de campos de golf de interés turístico”, cuyo objetivo era precisamente facilitar o favorecer su ejecución dada la importancia para la mejora de la competitividad turística en la Comunidad Autónoma. Y finalmente, mediante Decreto-Ley 7/2010, de 28 de diciembre, de medidas para potenciar inversiones empresariales de interés estratégico para Andalucía, y de simplificación, agilización administrativa y mejora de la regulación de actividades económicas en la Comunidad Autónoma de Andalucía (derogada y sustituida por la posterior Ley 4/2011, de 6 de junio), se añadiría el Título VI relativo a las *“inversiones empresariales declaradas de interés estratégico para Andalucía”*.

Se trata, como vemos, de un progresivo y diversificado proceso de ampliación de las posibilidades de intervención directa territorial por parte de la Comunidad Autónoma, con mayor o menor justificación, pero atendiendo al objetivo evidente de simplificación de la actividad de transformación espacial para posibilitar de forma específica determinadas

actuaciones o proyectos<sup>57</sup>, no siempre, como también puede verse, claramente dotados de equipamientos o dotaciones públicas<sup>58</sup>.

### 3.2. Ordenación de las Declaraciones (territoriales) de Interés Autonómico

#### 3.2.1. Concepto y fines

Según el art. 38.1 LOTA, el Consejo de Gobierno puede declarar de Interés Autonómico, por su especial relevancia derivada de su magnitud, su proyección económica y social o su importancia para la estructuración territorial de Andalucía, las actuaciones de carácter público contempladas en planes de ordenación del territorio y en planes con incidencia territorial, así como las actuaciones relativas a los ámbitos sectoriales citados en el Anexo II de la Ley, afectando y comprendiendo la declaración las obras de titularidad pública a las que se refieran las actuaciones correspondientes.

Se trata pues, de principio, de una decisión potestativa y en cierta forma discrecional, apoyada, entonces, en una posible triple justificación. La declaración debe fundamentarse en la “especial relevancia” de la actuación, que obedecerá, tasadamente, a alguno de estos tres criterios: i) su magnitud; ii) su proyección económica y social o iii) su importancia para la vertebración territorial de la Comunidad Autónoma. Es evidente que no parecen tener ni el mismo alcance ni la misma importancia intrínseca. En el primer caso, la relevancia sólo se anuda a la “magnitud” cuantitativa de la actuación, sin mayores criterios ni indicadores de valoración. ¿Por eso un campo de golf de dieciocho hoyos puede ser declarado de interés autonómico y uno de nueve no? Mucho más ajustadas parecen las otras dos finalidades: que la actuación sea de interés especial por su proyección económica y social (en donde faltaría no obstante el tercer elemento clave para valorar la estricta sostenibilidad de la misma) o que contribuya, de forma notable, a la estructuración, vertebración o equilibrio territoriales de la región. Aún en estos dos últimos casos, es evidente que no se trata de conceptos cerrados o

---

<sup>57</sup> Pero no deberían confundirse estos objetivos de flexibilización, simplificación o agilización de los trámites procedimentales, sin merma pues de los factores o de las variables sustantivas, con la “minoración” de las facultades de control sobre las decisiones últimas subyacentes de reclasificación, ocupación o desarrollo de determinados espacios, sobre todo los de carácter no urbanizable o especial protección. Así, por ejemplo, LASAGABASTER HERRARTE, I., Dotaciones públicas, sistemas generales y algunas perversiones del sistema urbanístico. En: *Ambiente y Derecho*, 2008, no. 6, p. 38.

<sup>58</sup> Una visión crítica general sobre el proceso de conformación del grupo normativo, y su aplicación, en materia de ordenación del territorio en la Comunidad andaluza puede verse en GONZÁLEZ FUSTEGUERAS, M. A., Luces y sombras de la ordenación del territorio en Andalucía. Nuevas perspectivas. En: *Práctica Urbanística*, 2017, no. 147. Como bien dice el autor, “la ordenación del conjunto del territorio de la Comunidad Autónoma no puede resultar de la yuxtaposición del planeamiento municipal”: la solución, pues, “no está en el repertorio de instrumentos de planeamiento que configura actualmente nuestra legislación”, mucho menos desde ópticas de sustitución del plan (general) por el proyecto (particular), que responde, “en líneas generales, a un enfoque político-administrativo de esferas de poder”. Y por ello, en línea con lo defendido en este estudio, “el camino no es tanto la articulación jerárquica de unos instrumentos de ordenación, sino la efectiva articulación de la planificación territorial con la planificación económica y la sectorial vinculada a intervenciones en materias concretas, y dirigidas a hacer efectivos los principios rectores de la política social y económica contenidos en la Constitución y en el nuevo Estatuto de Autonomía”. En este mismo sentido, se ha defendido con agudeza, frente a la estancamiento de las competencias y su ejercicio desagregado, que el objetivo ha de ser la integración coordinada de criterios de sostenibilidad por el planificador territorial, orientados hacia una gestión territorial-urbanística en la que la planificación territorial constituya un verdadero modelo territorial de referencia para el urbanismo, AGUDO GONZÁLEZ, J., Gobernanza local, urbanismo y sostenibilidad. En: *Estudios Turísticos*, 2007, no. 172-173, p. 143.

uniformes que contribuyan, de un lado, a densificar la necesaria valoración de la actuación y, de otro, a controlar su adecuación o suficiencia. Porque, en términos estrictos, lo que determinaría la declaración de interés autonómico no sería, por ejemplo, la nítida y notoria proyección económico-social del proyecto o actuación, sino la “especial relevancia” derivada de la misma, en cuya valoración entraría en juego ya el inevitable margen de discrecionalidad política decisional. Las declaraciones de “interés” o “alcance” regional suponen, en el fondo, demostrar la conveniencia o necesidad de la intervención autonómica en el sistema “común” de ordenación territorial<sup>59</sup>. Una actuación de claro reequilibrio territorial podría no entenderse como de “especial relevancia”, a estos efectos. Lo que no causaría mayores problemas de legitimidad (aunque sí de incongruencia). Pero lo contrario también sería posible, y mucho más discutible entonces. Aparte de todo ello, también los propios criterios finalistas de justificación son enormemente amplios, difusos y abiertos en cuanto a su integración (salvo el de la mera “magnitud”).

El precepto, no obstante, y a diferencia de otras normas autonómicas, restringe en parte, más adelante, el ámbito objetivo susceptible de declaración. Aparte de los condicionantes finalistas anteriores, la actuación debe ser necesariamente de carácter público y estar prevista en un plan territorial específico o en un plan (sectorial) con incidencia territorial. Se excepciona, así, el procedimiento “común” de transformación del suelo, pero, al menos, se asegura que las actuaciones estuvieran previstas, con anterioridad, en los instrumentos de ordenación territorial correspondientes. Se aseguraría así un mayor control o limitación de las facultades autonómicas de transformación urbanística directa de espacios específicos. Igualmente, también pueden ser objeto de declaración de interés autonómico las actuaciones relativas a los ámbitos sectoriales citados en el Anexo II de la LOTA, y es aquí donde el precepto pierde parte de la seguridad jurídica y la coherencia antes señaladas. Porque dentro de las actividades de intervención singular previstas en dicho Anexo (lógicamente más conflictivas que las actividades de planificación que las preceden) se incluyen, en cuanto al tema que venimos comentando, y entre otras actuaciones más justificadas, dos últimos ámbitos realmente complejos: i) la localización de grandes “establecimientos turísticos”, no previstos expresamente en el planeamiento urbanístico general (no se especifica si previstos o no en el planeamiento territorial, como los supuestos anteriores) y ii) actuaciones residenciales de interés supramunicipal con destino preferente a viviendas protegidas (apartados 13º y 14º del punto II del Anexo). No estamos aquí ya, aparentemente, ante equipamientos, infraestructuras o dotaciones públicas de carácter, naturaleza o trascendencia –mayor o menor- regionales, como los apartados anteriores del Anexo, sino ante fines específicos y de una mayor ambigüedad en cuanto a su interpretación aplicativa. En estos casos, los fines sectoriales se imponen o prevalecen sobre la lógica de la ordenación secuencial territorial<sup>60</sup>. Y parece evidente que no es lo mismo declarar de interés regional una actuación ya prevista en el planeamiento (a los meros efectos procesales de agilizar o posibilitar su ejecución) que un gran establecimiento turístico, seguramente de necesaria –y lógica- ubicación en suelo no urbanizable y trascendencia supramunicipal, pero falto de previsión territorial previa (con fines entonces no de simplificación ejecutiva, sino de habilitación sustantiva de determinadas actuaciones, aún no previstas expresamente ni en el

---

<sup>59</sup> DÍAZ LEMA, J. M., Los proyectos de interés regional: ¿un instrumento ..., *op. cit.*, p. 5.

<sup>60</sup> Sucede algo semejante en otras Comunidades Autónomas. Así por ejemplo, la Ley 4/2009, de 22 de junio, de Ordenación del Territorio de Aragón, modificada en este punto por la Ley 8/2014, de 23 de octubre, contiene un amplio catálogo de actividades susceptibles de este tipo de planes y proyectos, como la implantación de usos industriales, de servicio y ocio, con mención expresa de las estaciones de esquí.

planteamiento urbanístico ni en el territorial). Y lo mismo cabe decir del supuesto de la autorización de actuaciones residenciales, aún de vivienda protegida, que, aunque tengan interés supramunicipal, encajan de forma lógica y ordinaria en las facultades urbanísticas de los municipios, con difícil justificación en su proyección sobre suelos no urbanos o urbanizables, siendo más que discutible la “habilitación legal” expresa para la subrogación autonómica decisional, cuando la realidad ha demostrado además que muchas veces el “uso residencial” aparece encubierto tras la alegación indiciaria de otros fines de interés general, de naturaleza turística, deportiva, de ocio, etc. Es el caso, por ejemplo, de la discutible figura de los “campos de golf de interés turístico” (art. 40 LOTA), que permite el uso residencial vinculado al nuevo equipamiento deportivo o de ocio que se autorice, siempre que éste tenga unos determinados niveles de excelencia<sup>61</sup>, aunque, como es sabido, la jurisprudencia ha precisado que un campo de golf no puede entenderse, en ningún caso, como sistema general de equipamiento comunitario, aunque pueda calificarse, en su caso, como de interés público<sup>62</sup>. Como se ha dicho gráficamente, en fin, “la naturaleza sistémica y compleja del territorio debe desautorizar todos los que podríamos llamar «simplismos sectoriales»”<sup>63</sup>.

A la vista de estos interrogantes, quizás podría plantearse la mayor viabilidad y congruencia de otras normativas autonómicas, no centradas, a la hora de justificar estas actuaciones singulares, en la importancia o transcendencia “sectoriales” de las mismas, sino en la necesidad objetiva de su materialización en terrenos supramunicipales, por su urgencia o excepcional interés público, por la inmediatez de las actuaciones o por la innegable vocación pública de las mismas. Estos criterios serían además mucho más factibles de utilizar y aplicar por parte de la jurisprudencia ulterior, en su caso.

Finalmente, señala el precepto analizado que la declaración de interés autonómico afectará *ex lege* a todas las obras de titularidad pública a que se refieran las actuaciones incluidas en su ámbito de aplicación. Implica esto que la declaración de interés autonómico no sólo tiene efectos jurídico-formales de traslación competencial, sino directamente sustantivos o materiales de ordenación singular, y habilitación directa de ejecución, de todas las obras públicas afectadas o vinculadas a la actuación de que se trate. No aclara el precepto realmente el alcance efectivo de tal “afectación”, pero parece evidente que se pierde “lógica territorial” cuando la autorización de obras públicas, con carácter supramunicipal además, se hace vía declaración singular político-discrecional y no a través de una secuenciación general urbanístico-territorial de planificación y gestión.

### 3.2.2. Procedimiento

Las declaraciones de interés autonómico se realizarán necesariamente a propuesta de la Consejería competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo, aunque previa

---

<sup>61</sup>Vid. el Decreto 43/2008, de 12 de febrero, regulador de las condiciones de implantación y funcionamiento de campos de golf en Andalucía, modificado por el Decreto 80/2010, de 30 de marzo, el Decreto 309/2010, de 15 de junio y por el art. 13.2 del Decreto 36/2014, de 11 de febrero. Sobre el tema, MELLADO RUIZ, L., Los campos de golf de interés turístico en Andalucía. Notas sobre su régimen jurídico-administrativo. En: *Revista Andaluza de Derecho del Turismo*, 2009, no. 2, pp. 11-48.

<sup>62</sup> STS de 16 de marzo de 2002. Y por consiguiente, señala el TS, un hotel anexo al campo de golf no constituiría parte del campo de golf propiamente, por lo que no podría considerarse como una instalación de interés social, LASAGABASTER HERRARTE, I., Dotaciones públicas, sistemas generales ..., *op. cit.*, p. 45.

<sup>63</sup> GONZÁLEZ FUSTEGUERAS, M. A., Luces y sombras ..., *op. cit.*, p. 14.

iniciativa –necesariamente pública en este caso- de la Consejería competente en razón a la actuación pretendida.

La salvaguarda del “mínimo de intervención” de las Administraciones locales afectadas se concreta en la “previa audiencia” de todas aquellas entidades públicas afectadas, y, en todo caso, del Ayuntamiento o Ayuntamientos de los municipios en cuyo término municipal se ubique la actuación. Se trata, así, de un trámite necesario (no, por ejemplo, para las Diputaciones Provinciales u otras entidades locales supramunicipales), pero no obstaculizador lógicamente de la aprobación final de la actuación de interés autonómico, porque el informe carece de efectos vinculantes u obstativos. De hecho, tratándose técnicamente de un trámite de audiencia previa, y no de alegaciones, como hubiera sido lógico, ni siquiera se exige la contestación a la posible oposición de los municipios afectados a la actuación<sup>64</sup>.

Sustanciados dichos trámites de “participación” exógena, deberá redactarse un estudio informativo, anteproyecto u otro documento de análogo alcance (con máxima ambigüedad y flexibilidad de la Ley en este punto), donde deberían plasmarse detalladamente los fines, procedimiento, ámbito, afecciones, etc., de la actuación, al que necesariamente deberá acompañarse la justificación documental del cumplimiento de los criterios legitimadores de la declaración.

Finalmente, el acuerdo de declaración se adoptará por el Consejo de Gobierno autonómico, sin mención específica a la necesidad de expresa motivación o justificación de su contenido, y en donde se podrán adoptar, en abierto, cuantas medidas se precisen para la construcción y explotación de las obras de titularidad pública por la Administración de la Junta de Andalucía o, en su caso, mediante la intervención de sus empresas públicas. La declaración de interés autonómico legitima directamente, pues, la realización de cuantas obras públicas sean necesarias o estén vinculadas a la actuación (sectorial) de que se trate, aunque lógicamente sin efectos de asunción competencial, debiéndose entender el precepto referido a aquellas obras e infraestructuras de interés público “competencia” de la propia Junta de Andalucía.

Estas previsiones sin embargo se excepcionan en el caso de que la propia legislación sectorial de aplicación contenga normas específicas sobre la declaración de interés autonómico de determinadas obras de titularidad pública, así como en aquellos casos en los que la declaración esté prevista con tal carácter en los planes de ordenación del territorio o en los planes con incidencia territorial. El segundo supuesto es lógico: la planificación general y común prevalecería sobre una declaración singular ejecutiva de interés autonómico. En el primer caso, sin embargo, la legislación sectorial desplaza no sólo formalmente a la planificación urbanístico-territorial, legitimando actuaciones específicas contrarias o no previstas en ella, sino, tras la mera declaración formal de interés regional, incluso sustantiva y procedimentalmente, puesto que, tras la declaración, el procedimiento y efectos derivados sobre las obras públicas afectadas será el determinado, con carácter específico, en la legislación sectorial aplicable. El régimen de la obras públicas no sólo se singulariza y excepciona, sino que depende directamente de la normativa sectorial de que se trate.

---

<sup>64</sup> Como ha señalado sin embargo el TC en relación a proyectos similares de otra Comunidad Autónoma, la previsión de “audiencia” de los municipios afectados impide afirmar la exclusión de toda participación municipal en el proceso de aprobación de los concretos proyectos singulares de interés regional, STC 57/2015, de 18 de marzo, F. J. 21°.



### 3.2.3. Efectos

Desagrega la LOTA en este punto, de forma algo confusa, los propios efectos “ejecutivos” de la adopción del acuerdo correspondiente de declaración de interés autonómico y los efectos derivados de la aprobación de los proyectos y planes afectados por la misma. Lo lógico hubiera sido vincular determinados efectos, de naturaleza innovativa en algunos casos, a la propia declaración de interés regional, pero sin embargo, el art. 38.3 LOTA se ocupa de los aparejados a la aprobación de los “estudios, proyectos y planes” relativos a las actuaciones objeto de la declaración. Parece prevalecer, así, no tanto el acuerdo formal genérico de declaración sino las decisiones específicas vinculadas al mismo. Estos efectos son:

- La declaración implícita de la utilidad pública y la necesidad de urgente ocupación a los efectos de la expropiación forzosa de los bienes y derechos necesarios para su ejecución;
- La legitimación inmediata de su ejecución, a través de la directa aplicabilidad de sus determinaciones;
- La vinculación directa sobre el planeamiento del municipio o municipios afectados, que deberán incorporar dichas determinaciones con ocasión de su siguiente innovación urbanística; y
- Excepción de licencias o, en general, cualquier otro acto de control preventivo municipal, sin perjuicio no obstante del procedimiento de armonización a que hace referencia el art. 170.3 LOUA o el que se prevea en la legislación sectorial aplicable, en su caso.

La intensidad de estos efectos, tanto desde una perspectiva sustantiva de actuación directa como ordinamental, de priorización sobre el planeamiento urbanístico vigente<sup>65</sup>, justifica las dudas antes reseñadas sobre el alcance del precepto. La declaración autonómica de interés regional parece ser, en el fondo, la “excusa” para la aprobación, ulterior, de determinadas actuaciones específicas, que son a las que se anudan los efectos consignados. Parece reducirse su virtualidad, entonces, a un mero presupuesto formal, legitimador de decisiones futuras concretas y especialmente intensas. Y ampliamente reguladas: pueden recaer no sólo sobre los proyectos y planes relativos a las actuaciones objeto de la declaración, sino, incluso, sobre meros “estudios”, que pueden conllevar, más que dudosamente, la declaración implícita de interés público a efectos expropiatorios o la modificación sobrevenida del planeamiento. A mi juicio, estos efectos deberían referirse, directamente, al acuerdo autonómico de declaración de interés, que es el que resulta acreditado del expediente y el procedimiento previos, y previstos, aún en términos mínimos, en la Ley, y no a los estudios, proyectos y planes “relativos” a las actuaciones objeto de la declaración. Lo importante deja de ser la declaración en sí, y son las “actuaciones” entonces declaradas, sobre las cuales, cualquier otro órgano, y no sólo el Consejo de Gobierno de la Junta, podrá aprobar un plan o proyecto, que, a su vez, en una discutible secuenciación de efectos, será el que desplegará los efectos señalados. De hecho, la LOTA no asigna a las declaraciones de interés autonómico efectos específicos, salvo su prevalencia, como

---

<sup>65</sup> Esta virtualidad de los proyectos de interés regional ha sido ratificada, sin embargo, por la jurisprudencia, bien que en relación, como no podía ser de otra forma, con el ordenamiento jurídico autonómico enjuiciado, pero “*en el bien entendido que esa obligación de adaptación hace referencia a las determinaciones establecidas por la Comunidad Autónoma en el legítimo ejercicio de sus competencias, sin que la eventualidad de un uso desviado de la norma pueda servir de fundamento para su anulación*” (STC 57/2015, de 18 de marzo).

instrumentos (formalmente) territoriales, sobre los demás planes de ordenación del territorio de ámbito subregional (que, en caso de discrepancia, deberá adaptarse a aquéllas). Resulta curioso, en fin, que en un Título dedicado a las actuaciones de interés autonómico no se prevean efectos o consecuencias específicas de aquéllas, sino sólo de las decisiones, ejecutivas o estratégicas, vinculadas, anexas o derivadas de las mismas, o incluso, con directa subordinación a los propios efectos –ajenos a la declaración común de interés autonómico– previstos en su caso en la legislación sectorial de aplicación.

Así pues, tras la declaración autonómica de unas actuaciones de interés turístico autonómico, por ejemplo, la simple aprobación del proyecto específico de construcción o equipamiento de las obras necesarias tendrá aparejados, aparte de los propios y singulares efectos de la legislación turística sectorial, incluso más que los vinculados a un auténtico instrumento urbanístico-territorial de planificación: la declaración de utilidad pública de los terrenos afectados y de su urgente ocupación a efectos expropiatorios, la legitimación directa, vía reclasificación inmediata, de la fase de ejecución, la modificación del planeamiento urbanístico contrario y la exención de licencias o controles preventivos de legalidad. Los proyectos y planes de actuación, vía declaración formal autonómica, se convierten, pues, en instrumentos de innovación, ejecución y transformación global del suelo. Frente a lo que ha sido el criterio de la práctica urbanística española de la planificación en cascada, en estos supuestos en un mismo instrumento se lleva a cabo la delimitación, clasificación, ordenación y urbanización del suelo hasta el nivel incluso de proyecto de urbanización<sup>66</sup>.

Por otro lado, cuando las actuaciones correspondientes supongan la implantación – inmediata- de usos productivos, dotaciones o cualesquiera otros análogos que precisen desarrollo urbanístico, la declaración de interés autonómico se producirá mediante la aprobación por el Consejo de Gobierno de un proyecto de actuación a propuesta de la Consejería competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo, previa iniciativa de la Consejería competente en razón de la actuación. Los sujetos competentes, para su iniciativa y aprobación, son los mismos, pero el instrumento –aparentemente también territorial- utilizado cambia sustancialmente en estos supuestos. La necesidad de desarrollo urbanístico específico, a los efectos del desarrollo e implantación de las actuaciones, convierte la declaración de interés autonómico en un “proyecto de actuación”, directamente legitimador del desarrollo de las mismas por parte de la Comunidad Autónoma (hasta el nivel de aprobación, incluso, de los proyectos técnicos de urbanización). En estos supuestos aparentemente ni siquiera se produce una disociación procesal, entre la previa declaración formal de interés autonómico y la aprobación de los estudios, proyectos y planes de ejecución necesarios. Aquí, más simplificada, pero a la vez de forma discutible, la declaración de interés autonómico se “produce” mediante la directa aprobación ejecutiva de un “proyecto de actuación”, que es el que habilita, entonces, para el desarrollo urbanístico de los terrenos. En todo caso, también en este supuesto se precisará la audiencia (no se especifica que previa) de las Administraciones Públicas afectadas por plazo no inferior a dos meses (plazo que no se prevé para los supuestos anteriores), y en todo caso, tendrán tal consideración el Ayuntamiento o Ayuntamientos del término municipal donde se ubique el proyecto. Además, se exige expresamente el sometimiento del mismo a información pública (también ausente en el caso de las actuaciones de interés autonómico), por plazo no inferior a un mes, y el requerimiento de los informes y dictámenes u otro tipo de pronunciamientos de los órganos y entidades administrativas gestoras de los intereses públicos afectados que sean legalmente

---

<sup>66</sup> CRUZ VILLALÓN, J., La intervención directa ..., *op. cit.*, p. 11.

preceptivos. Los efectos inmediatos y mucho más intensos de estos denominadas “proyectos de actuación” (como auténtica “ordenación pormenorizada”) parecen exigir un procedimiento previo mucho más garantista y detallado que en el caso anterior. Y es que, el mismo contendrá directamente, sin necesidad de posterior aprobación singular, todas las “*determinaciones de planificación y ejecución que se precisen para su realización efectiva*”, actuando, pues, como un auténtico instrumento secundario o aplicativo de planificación espacial. Sin perjuicio de otros contenidos, necesariamente deberá contenerse en el propio proyecto, y justificarse, la concreta ubicación de la actuación, su incidencia territorial y ambiental, y su grado de integración con la planificación y ordenación vigente, así como el aseguramiento del adecuado funcionamiento de las obras e instalaciones que constituyan su objeto.

El “*urbanismo ad hoc*” y “*a demanda*” se simplifica procedimentalmente, permitiendo su aprobación directa por el Consejo de Gobierno de la Administración autonómica, e integrando en lo que sería un simple “proyecto de actuación” determinaciones, por otro lado, necesarias y coherentes, propias de cualquier instrumento de planificación urbanística. El “proyecto autonómico de actuación” para la implantación inmediata de usos productivos o dotacionales ha de contener, así, todas las determinaciones y previsiones para su ejecución directa. Y al menos se exige justificar su ubicación, verificar su incidencia territorial y ambiental y “valorar” el grado de integración –no imponiéndose, pues, de forma absoluta- con la planificación urbanístico-territorial vigente. No obstante, estas garantías mínimas parecen difuminarse con la última posibilidad contenida en el art. 39.2 *in fine* LOTA. Porque el mismo, de nuevo en un *brindis* amplísimo en favor de la legislación sectorial, permite la equiparación a estos proyectos de actuación (de interés autonómico), y a todos los efectos de las previsiones de la Ley, de “*cualquier documento previsto, con análogo alcance, en la legislación sectorial aplicable a la actuación de que se trate*”. Por tanto, podrá considerarse auténtico “proyecto de actuación”, a estos efectos, cualquier “documento” (¿sin contenidos mínimos? ¿sin expediente previo? ¿sin control público?, etc.) previsto, con un alcance análogo de transformación del suelo, en la normativa sectorial turística, por ejemplo. La remisión es, a mi juicio, excesivamente genérica, a la luz de los efectos aparejados por la normativa territorial a la aprobación de estos proyectos de actuación de interés autonómico.

En cualquier caso, la aprobación de todos los instrumentos y documentos que se precisen para el desarrollo y completa ejecución del proyecto de actuación, incluidos los proyectos específicos de urbanización que se precisen, corresponderá igualmente a la Consejería competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo.

El urbanismo territorial andaluz admite, pues, dos tipos de fórmulas para la puesta en práctica de “actuaciones de interés autonómico”: las que podríamos denominar como “comunes” o “típicas”, articuladas en procedimientos bifásicos de previa declaración de interés autonómico y posterior aprobación de las actuaciones urbanísticas correspondientes<sup>67</sup>, y las “especiales”, consistentes en “proyectos de actuación” que aúnan directamente su declaración de interés y su directa materialización sobre el territorio. El procedimiento, a falta de acto declaratorio previo, se desarrolla mucho más en el segundo caso, aunque son las primeras el prototipo de actuación, y cuya regulación, a falta de previsiones específicas, se

---

<sup>67</sup> Donde teóricamente se residenciaría el juicio técnico sobre la inadecuación o insuficiencia del ámbito local para lograr los objetivos y fines (intereses generales) perseguidos con la actuación de interés autonómico, *Vid. DÍAZ LEMA, J. M., ¿Gestión urbanística en manos autonómicas? Sobre las declaraciones de interés supramunicipal. En: Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica, 2009, no. 311, pp. 169-182.*

aplicará supletoriamente al segundo caso. La versatilidad de instrumentos, su misma flexibilidad operativa y el amplio margen de maniobra, procedimental y sustantivo de integración, convierte a ambas posibilidades, más allá de su traslación práctica efectiva, en instrumentos de enorme potencial transformador del territorio por parte de la Comunidad Autónoma.

#### **4. ACTUACIONES TERRITORIALES Y ACTUACIONES URBANÍSTICAS DE INTERÉS GENERAL EN EL ÁMBITO DEL DESARROLLO TURÍSTICO: HACIA UNA NUEVA LEY SOBRE URBANISMO SOSTENIBLE EN LA COMUNIDAD ANDALUZA**

##### **4.1. Régimen de las actuaciones de interés público en suelo no urbanizable**

Es evidente que las actuaciones, proyectos y actividades turísticas, singularmente o en combinación con otros fines y objetivos (residenciales, de ocio y deporte, dotacionales, etc.)<sup>68</sup> han sido, entre otras materias, objeto de atención, dentro del marco normativo reseñado, por los poderes públicos autonómicos para su implantación directa y singular normalmente en terrenos clasificados como suelo no urbanizable. Al margen de su mayor o menor idoneidad y adecuación, y aunque es verdad que muchos de estos proyectos finalmente no han visto la luz (por la acción judicial, por la propia falta de financiación, por su propia paralización administrativa, etc.), se trata de un fenómeno mayor de confluencia de diferentes polos de tensión: la utilización más o menos intensa de este tipo de suelos, la implantación de grandes infraestructuras turísticas en terrenos más o menos aislados de los núcleos urbanos, con los problemas de desagregación y dispersión territorial aparejados, el aprovechamiento lucrativo de terrenos rurales, a bajo precio, pero con elevadas plusvalías, etc. Por ello se trata de actuaciones donde confluyen, de nuevo, entreverándose, los ordenamientos territorial y urbanístico.

El art. 42 LOUA regula, así, las denominadas “*actuaciones de interés público en terrenos con el régimen del suelo no urbanizable*”, concibiéndose, en régimen muy similar al anteriormente analizado a nivel territorial o supramunicipal, como aquéllas intervenciones singulares, de promoción pública o privada, con incidencia en la ordenación urbanística, en las que concurren los requisitos de utilidad pública o interés social, así como la procedencia o necesidad de implantación en suelos que tengan dicho régimen y clasificación jurídicas. La diferencia con las actuaciones y proyectos regionales radicará, así, en el ámbito espacial, en principio municipal, de éstas últimas<sup>69</sup>. Pueden existir por tanto actuaciones turísticas singulares de interés general o utilidad pública tanto de ámbito supramunicipal (por su propia

---

<sup>68</sup> Conviene recordar que según la D. A. 9ª LOUA, a los efectos de su calificación y ordenación urbanística, mediante el correspondiente instrumento de planeamiento urbanístico, se considerará suelo de uso turístico el que en un porcentaje superior al 50% de la edificabilidad total del ámbito de ordenación (no se exige, pues, su exclusividad, ni siquiera su presencia significativa) determine la implantación de establecimientos de alojamiento turístico que cumplan los requisitos de uso exclusivo y de unidad de explotación. E incluso dicho porcentaje podrá reducirse hasta en cinco puntos sin perder tal consideración o calificación siempre que la edificabilidad correspondiente a este último porcentaje se destine a cualesquiera otros servicios turísticos definidos como tales en la legislación sectorial correspondiente.

<sup>69</sup> Se prevé la posibilidad, no obstante, de que los planes especiales legitimadores y habilitantes de las mismas comprendan, incluso, terrenos pertenecientes a más de un término municipal o tengan, por su naturaleza, entidad u objeto, incidencia o trascendencia territoriales supramunicipales (art. 42.4.a) y b) LOUA).

trascendencia intrínseca, sus dimensiones interlocales o su directa relevancia regional) como municipal, pero con incidencia y prevalencia en cualquier caso, desde la centralidad funcional del “interés general implicado”, sobre la planificación urbanística vigente.

Las actuaciones singulares de interés público en suelo no urbanizable pueden tener por objeto, así, la realización de edificaciones, construcciones, obras e instalaciones para la implantación en este suelo de infraestructuras, servicios, dotaciones o equipamientos, así como para usos, entre otros, “turísticos” o análogos, aunque en ningún caso residencial, con la necesidad además de compatibilidad necesaria con el propio régimen urbanístico de esta clase de suelo y sin inducir en ningún caso a la formación de nuevos asentamientos (urbanos).

En estos casos, sin embargo, no se instrumentalizan procedimientos bifásicos de declaración y ejecución directa, sino, en tanto instrumentos y fórmulas puramente urbanísticas de actuación (aún no vía planificación secuenciada), de competencia municipal por tanto, a través de los correspondientes planes especiales o proyectos de actuación, y con sometimiento, en todo caso, a licencia urbanística y el resto de autorizaciones administrativas que fueran legalmente preceptivas y necesarias.

Los “intereses generales turísticos” pueden atribuir competencias de materialización singular y ordenación pormenorizada tanto a los poderes públicos autonómicos como municipales, en tanto factores estratégicos sectoriales con clara incidencia sobre el territorio y evidentes repercusiones socioeconómicas sobre la población. Pero, al igual que antes se apuntaba, y como ha reconocido la propia jurisprudencia, *“la concurrencia de la utilidad pública o el interés social ha de ser objeto, en todo caso, de una cumplida, completa y acabada prueba”*<sup>70</sup>.

Especial motivación, prueba plena y exhaustiva y cumplida justificación de la necesidad, oportunidad e idoneidad de la implantación de estas infraestructuras en suelo no urbanizable, de acuerdo con el carácter restrictivo de su ocupación, que, a mi juicio, se han de convertir en criterios ineludibles y basilares de control judicial a partir de la implantación efectiva y positiva del nuevo modelo andaluz de urbanismo sostenible en ciernes<sup>71</sup>.

#### **4.2. Ocupación singular del territorio, usos turísticos y Anteproyecto de Ley de Urbanismo Sostenible**

Efectivamente, la ordenación y ocupación equilibradas, coherentes y lógicas del territorio son, sin lugar a dudas, uno de los elementos nucleares del principio general de la ordenación territorial sostenible. La obligación de justificar la necesidad de transformación

---

<sup>70</sup> Sentencia del TSJ de Andalucía 3598/2015, de 27 de febrero, rec. 70/2014. Y en el caso planteado, *“resulta imperiosa la necesidad de demostrar de manera plena el impacto económico y social de la actividad, sin que la mera invocación de la creación de puestos de trabajo, o de la repercusión económica, o de la hipotética venta en el establecimiento de los productos locales, integren esa prueba seria y exhaustiva que la excepcionalidad de la autorización concedida al amparo del citado precepto exige”*, estimándose el recurso y revocándose la sentencia de instancia.

<sup>71</sup> Aunque subsistan determinados conceptos jurídicos indeterminados en la toma de decisiones correspondiente, fundamentalmente, y de forma lógica, los referidos al propio interés general o utilidad pública subyacente a la legitimación material de las actuaciones, la aprobación o denegación del proyecto de actuación debe ser, necesariamente, de naturaleza reglada, así como la admisión o inadmisión de la solicitud, en función del cumplimiento efectivo o no de los requisitos legales exigidos en cada caso, Sentencia del TSJ de Andalucía 98/2008, de 31 de enero, rec. 876/2006.

del suelo, vía planificación secuenciada, vía actuaciones territoriales o proyectos urbanísticos de interés general, es hoy un parámetro perfectamente susceptible de control en Derecho<sup>72</sup>. Y las actividades turísticas, aún de interés general, no pueden ser una excepción. Se impone un necesario equilibrio entre la racionalidad e idoneidad de los equipamientos, dotaciones e infraestructuras turísticas, limitando la “forzada vinculación” de usos residenciales, con la preservación del suelo rústico y su “valor ambiental”, integrando efectivamente las variables de sostenibilidad del territorio tanto en la planificación sectorial como en la toma final de decisiones singulares de transformación de determinadas áreas. Debe motivarse, en fin, el “contenido” del interés general autonómico en la autorización del proyecto, en base a la oportunidad y la necesidad del mismo y sus repercusiones sistémicas sobre los distintos elementos de la sostenibilidad. Y dicha justificación sobre la sostenibilidad integral de la actuación debe convertirse en eje central del proceso ulterior, en su caso, de control de la legalidad de la actuación.

En este sentido, el Anteproyecto de Ley para un urbanismo sostenible en Andalucía puede ser un ejemplo adecuado -aún no exento, como se señala más adelante, de críticas- sobre las futuras orientaciones de la acción urbanística y territorial en la Comunidad Autónoma, desde la propia concepción nuclear del desarrollo urbanístico sostenible como *“aquel en que se utiliza de forma racional el territorio y los recursos naturales y se garantiza la compatibilidad entre crecimiento, desarrollo y progreso económico y la preservación del medio ambiente y de los valores paisajísticos, culturales, históricos y etnográficos de ese territorio, a fin de garantizar la calidad de vida de la población actual y de las generaciones futuras”* (art. 2.1)<sup>73</sup>.

Los objetivos fundamentales del mismo son la simplificación normativa y planificadora, la agilización de los procedimientos urbanísticos, la dotación de una mayor coherencia y seguridad jurídica de los sistemas de actuación urbana y la incorporación efectiva en todo el proceso de planificación de la perspectiva de sostenibilidad territorial, ambiental, social y económica. Sin desdeñar las propias críticas que ha venido recibiendo esta configuración “equidistante” –e inevitablemente antropocéntrica- y tetradimensional del desarrollo sostenible, es evidente que el urbanismo actual ha de ser, obligatoriamente, un urbanismo sostenible, un modelo de ocupación racional y eficiente del espacio y de ordenación sistémica de las ciudades, con atención, como se sabe, a la ciudad consolidada, diversificada y compacta, a la evitación del consumo innecesario y discontinuo del suelo, a la preservación eficaz del suelo rústico o con valores ambientales, etc. Objetivos y criterios que claramente enlazan, en aparente oposición dialéctica, con la temática analizada en el presente estudio, la transformación no siempre justificada del suelo no urbanizable, la subordinación de la ordenación general del territorio a las demandas sectoriales y la aprobación singular de actuaciones, proyectos e infraestructuras de “interés formal administrativo” pero no siempre, o al menos sin justificación expresa, de auténtica necesidad, idoneidad y lógica desde la óptica del “interés material ciudadano”.

El desarrollo urbanístico sostenible –y lógicamente también, por analogía y coherencia vertebradora, el desarrollo territorial superior- debe tender, así, como postula el Anteproyecto, a la minimización de la transformación del suelo, por su condición de recurso valioso y no renovable; a la promoción de nuevos crecimientos urbanos –o de asentamientos vinculados

---

<sup>72</sup> Así, genéricamente, SANTAMARÍA ARINAS, R. J., La acreditación de la necesidad ..., *op. cit.*, p. 205.

<sup>73</sup> <http://www.juntadeandalucia.es/servicios/normas-elaboracion/detalle/135826.html>

por ejemplo, a infraestructuras o complejos de ocio, deporte o turismo- sólo cuando sean necesarios, y siempre desde los criterios basales del diseño compacto y adecuado a las necesidades de la población<sup>74</sup>; a la protección (directa) de los ecosistemas naturales, estableciéndose a través del planeamiento urbanístico medidas de protección, puesta en valor e incremento del capital natural, compatibilizando el desarrollo urbanístico con el mantenimiento de la capacidad productiva del territorio, la estabilidad de los sistemas naturales, la preservación de la diversidad biológica y la protección y mejora del paisaje; etc.

Se regulan más adelante, en concreto, las denominadas “*actuaciones excepcionales en suelo rústico*” (por oposición, algo ambigua, a las “ordinarias”), entendidas como aquellas declaradas de interés público o social (que a mi juicio no son sinónimos) y que contribuyan, derechamente, al desarrollo sostenible del medio rural, lo que sería su “fin lógico”, o, más indeterminadamente, que “*hayan de emplazarse en dicho suelo por las características, requisitos o destino de dichas actuaciones*” (art. 36.1). Es evidente que no se trata de causas paralelas o situadas al mismo nivel. Las primeras son actuaciones en suelo rural precisamente para preservarlo, mientras que las segundas, más discutiblemente, son aquéllas, beneficiosas o no para el medio rural, que “deben” ubicarse en el mismo, por sus características, requisitos o destino. En este segundo caso, lo accesorio prima sobre lo principal. Las características de la actuación “imponen” su implantación en suelo rústico, pero sin tener en cuenta, de principio, su afección, compatibilidad o efectos sobre el mismo. Y lógicamente, se trata de conceptos jurídicos indeterminados habilitantes de una amplia variedad de actuaciones, no siempre en obediencia a la magnitud, extensión o relevancia de las actividades involucradas ¿Por qué en vez de decir que una actuación excepcional de interés público o social debe ubicarse en suelo rústico por exigirlo o imponerlo así sus “requisitos” no se establece la necesidad de “cambiar” los requisitos, antes de proyectar la actuación, para que no sea siempre necesario –en ocasiones lo será- ocupar o transformar suelo rústico discontinuo?

En todo caso, estas actuaciones excepcionales pueden tener por objeto, como hemos señalado en relación a la legislación –urbanística y territorial- hasta ahora vigente, la implantación de usos dotacionales, industriales o “turísticos”, y la realización de las obras, edificaciones e infraestructuras necesarias para el desarrollo de los mismos, e incluso (apartándose de las previsiones generales iniciales), vinculadas a usos propios o a actuaciones excepcionales, podrán autorizarse conjuntamente edificaciones destinadas a uso habitacional, debiendo garantizarse la proporcionalidad entre estas y aquellos. Con matices, pero se sigue permitiendo el uso residencial vinculado a actuaciones y proyectos excepcionales ubicados en suelo rústico. Además, y en este caso más adecuadamente, serán actuaciones de duración limitada, aunque renovable, no inferior en ningún caso al tiempo que sea indispensable para la amortización de la inversión que requiera su materialización, transcurrido el cual se procederá a la restitución de los terrenos y de su entorno inmediato (¿cuántos años harán falta, entonces,

---

<sup>74</sup> No se trata, lógicamente tampoco, de parámetros absolutos. Así por ejemplo, según el art. 15.2, los terrenos que se clasifiquen como suelo urbanizable deben cumplir dos condiciones básicas: i) estar debidamente justificada la necesidad de su transformación en función del análisis de parámetros objetivos de crecimiento y demanda; y ii) ser colindantes al suelo urbano de los núcleos de población existentes, quedando integrados, tras su transformación, en la ciudad ya consolidada, aunque aquí quedan exceptuados, entre otros supuestos, “*los nuevos desarrollos de uso global industrial o turístico que de forma justificada deban emplazarse en discontinuidad con los núcleos de población existentes*”, pero, se matiza también, “*siempre que no incluyan, por previsión expresa o por compatibilidad, la implantación de actuaciones de uso residencial*”. También se excepcionan, en el tema que estudiamos, “*las actuaciones de carácter supramunicipal contempladas expresamente en los planes de ordenación territorial o en una Declaración de Interés Autónomo*”.

para recuperar las inversiones de un campo de golf? ¿Al cabo de los mismos, es factible la recuperación de los terrenos, a su estado originario se entiende?)

Finalmente, y para evitar la tradicional descompensación entre deberes y beneficios (aprovechamientos urbanísticos) en la transformación del suelo no urbanizable, se establece la obligatoriedad de los promotores de realizar una prestación compensatoria en favor del municipio (o municipios afectados, se entiende), que se destinará al Patrimonio Municipal de suelo, como mecanismo adecuado de equidistribución interzonal de beneficios y cargas y devolución a la sociedad de parte de las plusvalías urbanísticas asociadas a la ocupación excepcional del suelo rústico.

La implantación de estas actuaciones admite dos modalidades autorizatorias, con plazo común de vigencia de un año en cualquier caso. Con carácter general, serán los municipios los competentes para la tramitación y concesión de dichas autorizaciones, a través de la aprobación de un documento técnico, aunque corresponderá a la Consejería competente en materia de urbanismo cuando: i) la actuación, por su naturaleza, entidad u objeto, o incidencia sobre intereses territoriales, tenga carácter supramunicipal; ii) se localice sobre terrenos con la categoría de especial protección; o iii) se vaya a implantar en terrenos de un municipio sin instrumento de planeamiento general o que, aun disponiendo de él, no cuente con una regulación propia para dicho suelo rústico.

La D. A. 8ª de este Anteproyecto se refiere también, finalmente, a las actuaciones de interés o “relevancia autonómica” contempladas, como hemos visto, en el Título IV LOTA, atribuyéndoles, en tanto instrumentos de ordenación territorial pero con efectos *puramente* urbanísticos, “*los mismos efectos recogidos en el art. 85 para los planes urbanísticos, sin perjuicio de su régimen específico*”. Y en particular, los proyectos de actuación, que era la segunda modalidad prevista, incorporarán las determinaciones propias (y necesarias en tanto instrumentos de ejecución inmediata) del planeamiento urbanístico, para que, conforme a la Ley, pueda habilitarse la actuación urbanizadora que se pretenda llevar a cabo. En cuanto a sus efectos, de un lado se prevé que la incorporación al planeamiento urbanístico de las actuaciones urbanizadoras provenientes de los Planes de Ordenación del Territorio, así como de las contempladas en los Títulos V y VI LOTA, precisará de la innovación de la ordenación urbanística establecida, en aquellas determinaciones de la ordenación estructural que se vean afectadas por estas actuaciones, en razón a su naturaleza y alcance, y, por otro, que los proyectos y planes relativos a las actuaciones reguladas en el Título IV LOTA contendrán las determinaciones necesarias que garanticen su integración en el Plan General de Ordenación Estructural, conllevando la innovación del mismo igualmente.

#### **4.3. Conclusión: hacia una ordenación integrada y necesariamente sostenible del turismo en Andalucía**

Establece el art. 3.1.g) LTA la competencia de la Junta de Andalucía en materia de planificación y ordenación del turismo y de los recursos turísticos de interés para la Comunidad Autónoma, y la coordinación de las actuaciones que en esta materia ejerzan las entidades locales. Las específicas previsiones sobre planificación y ordenación de los recursos turísticos se contienen el Título III de la Ley, encabezado por los ineludibles principios informadores de sostenibilidad, mejora de la calidad y fomento de la competitividad de la oferta turística. Pero parece preciso, además, concebir estos principios no sólo como directrices orientadoras para la acción decisional de los poderes públicos, sino como



auténticos parámetros de ajustamiento a la legalidad de los mismos. Porque, como en muchos otros ámbitos, de “reconstrucción” de la acción pública interventora, las políticas de oferta han de combinarse adecuadamente con planteamientos de renovación, incidencia o conservación de la demanda. A mi juicio, no puede plantearse seriamente una generalizada subordinación de los recursos turísticos a la oferta; al contrario, es la oferta la que tiene que amoldarse a la “capacidad” de los actuales recursos turísticos. Ello conduce, en fin, a los conocidos planteamientos no sólo de diversificación, desestacionalización y sostenibilidad del turismo, sino hacia planteamientos integrados entre los sistemas territoriales, urbanísticos y de ordenación del turismo, de tal forma que se consigan modelos congruentes de ocupación, uso y disfrute del espacio.

Y este parece, en conclusión, el gran reto futuro de la ordenación pública de las actividades turísticas: la efectiva integración de factores y elementos en concurrencia, a través de acciones superiores de planificación, pero desde una perspectiva prioritaria y legitimadora de las restricciones ambientales y territoriales. El turismo sostenible no es sólo el turismo compatible con el entorno y sus elementos. Es aquel que se “limita” a sus capacidades, aquel que se integra en sus interrelaciones sistemáticas, aquel que atisba los recursos naturales no como oportunidades de negocio –aún respetuoso con el ambiente- sino como restricciones no compensables a partir de la propia “función ambiental” de los servicios y actuaciones turísticas. Y esto conduce a modelos de ocupación, explotación o implantación de infraestructuras, dotaciones y equipamientos turísticos marcados por la lógica y la continuidad territorial –y por la excepcionalidad en caso contrario-, por el consumo proporcionado y necesario del espacio, por la previa y rigurosa evaluación de la sostenibilidad global de los proyectos, etc.

Estos objetivos habrán de conseguirse a través de la correcta articulación de la denominada “Estrategia de Turismo Sostenible de Andalucía”, que, según el art. 13.1 LTA, constituye el conjunto integrado de medidas dirigidas a implementar un sistema de planificación turística estratégica de territorio objeto de dichas actuaciones. Salvo error, se trata de un instrumento no aprobado aún, pero necesario desde la perspectiva aquí defendida de integración sustantiva entre las acciones turísticas y las limitaciones ambientales y territoriales<sup>75</sup>.

Un marco general estratégico con las líneas de acción prioritarias en este sector contribuirá a “legitimar” además, y en definitiva, las posibles iniciativas singulares de implantación de posibles infraestructuras en los casos, aquí analizados, de declaración del interés general (objetivo, y no subjetivo) de las mismas.

## 5. BIBLIOGRAFÍA

ACOSTA, P., El interés general como principio inspirador de las políticas públicas. En: *Revista General de Derecho Administrativo*, 2016, no. 41.

AGUDO GONZÁLEZ, J., Gestión urbanística integral del suelo: plusvalías y servicios ambientales. En: *Revista de Estudios de la Administración Local y Autónoma*, 2009, no. 311.

---

<sup>75</sup>Es verdad, no obstante, que la Junta de Andalucía aprobó la Orden de 9 de noviembre de 2006, por la que se articula la Estrategia de Turismo Sostenible de Andalucía y se instrumentan medidas para su desarrollo, a partir de la cual se han puesto en marcha diferentes proyectos como “iniciativas de turismo sostenible”.

- AGUDO GONZÁLEZ, J., Gobernanza local, urbanismo y sostenibilidad. En: *Estudios Turísticos*, 2007, no. 172-173.
- AGUDO GONZÁLEZ, J., La transformación urbanística del suelo no urbanizable: proyectos territoriales de interés autonómico y reservas de suelo. En: *Revista Vasca de Administración Pública*. 2011, no. 89.
- ALONSO CLEMENTE, A., Proyectos singulares de interés supralocal. En: *Práctica Urbanística*. 2010, no. 94.
- BLANQUER, D., La ordenación jurídica de la calidad del turismo. En SOSA WAGNER, F. (coord.), *El Derecho Administrativo en el umbral del siglo XXI. Homenaje al Profesor Dr. D. Ramón Martín Mateo*, Tomo III, Valencia, Tirant lo Blanch, 2000.
- BLASCO ESTEVE, A., La planificación territorial de las zonas turísticas en España. En: *Revista de Derecho Urbanístico y Medio ambiente*, 2010, no. 262.
- BOUAZZA ARIÑO, O., El turismo en el marco de una ordenación territorial integrada: instrumentos internacionales y derecho comunitario. En: *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 2005, no. 27.
- BOUAZZA ARIÑO, O., El sistema andaluz de ordenación territorial del turismo a la luz del plan general de turismo sostenible. En: *Revista Andaluza de Derecho del Turismo*, 2009, no. 1.
- BOUAZZA ARIÑO, O., *Ordenación del Territorio y Turismo (un modelo de desarrollo sostenible del turismo desde la ordenación del territorio)*, Barcelona: Atelier, 2006.
- CELMA ALONSO, P. Hacia una política turística en la Unión Europea. En: *Revista Andaluza de Derecho del Turismo*, 2010, no. 3.
- CORCHERO, M. y SÁNCHEZ PÉREZ, L., El control judicial del urbanismo de interés regional. En: *Práctica Urbanística*. 2014, no. 128.
- CRUZ VILLALÓN, J., La intervención directa de la Administración autonómica en la transformación urbanística del suelo. En: *Práctica Urbanística*, 2016, no. 139.
- DÍAZ LEMA, J. M., ¿Gestión urbanística en manos autonómicas? Sobre las declaraciones de interés supramunicipal. En: *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 2009, no. 311.
- DÍAZ LEMA, J. M., Los proyectos de interés regional: ¿un instrumento urbanístico/territorial perturbador? A propósito de las tres sentencias del Tribunal Supremo de 5 de julio de 2012 (recursos nº 3869/2010; 4543/2010; 4066/2010), asunto “Ecociudad en la Fonsalada” y “El Corvo” –Logroño-. En: *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*. 2013, no. 36.
- ECHAMENDI LORENTE, P., La capacidad de carga turística. Aspectos conceptuales y normas de aplicación. En: *Anales de Geografía de la Universidad Complutense*, 2001, no. 21.
- EYRE DE LORENZO, J. A., Análisis de las Sentencias del Tribunal Supremo sobre el conflicto derivado de la aprobación del proyecto de la Zona de Interés Regional Ecociudad Montecorvo de Logroño. En: *Revista de Derecho Urbanístico*, 2013, no. 282.
- FERREIRA FERNÁNDEZ, A. X. y NOGUEIRA LÓPEZ, A., Aspectos jurídicos de un desarrollo turístico sostenible. En: *Documentación Administrativa*, 2001, no. 259-260.
- GÓMEZ MANRESA, M. F., *Planeamiento urbanístico y desarrollo sostenible*. Madrid: Dykinson, 2015.
- GONZÁLEZ BUSTOS, M<sup>a</sup>. Á., Marco regulador para la regeneración urbana. En: *Revista Vasca de Administración Pública*. 2017, no. 109.
- GONZÁLEZ FUSTEGUERAS, M. A., Luces y sombras de la ordenación del territorio en Andalucía. Nuevas perspectivas. En: *Práctica Urbanística*, 2017, no. 147.
- GONZÁLEZ RÍOS, I., *Turismo sostenible. Especial referencia a Andalucía*. Barcelona: Dykinson, 2012.
- GONZÁLEZ RÍOS, I., Turismo sostenible: implantación de energías renovables y eficiencia energética. En: *Revista Andaluza de Derecho del Turismo*, 2010, no. 3.
- JÁIMEZ GAGO, M<sup>a</sup>. I., De la competitividad a la calidad: una apuesta por el turismo sostenible. En: *Revista Andaluza de Administración Pública*, 2008, no. 71-72.

- JIMÉNEZ BARRADO, V. y CAMPESINO FERNÁNDEZ, A.-J., Proyectos de (dudoso) interés regional. Intromisión en la política municipal de vivienda en Extremadura. En: *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*. 2016, no. 72.
- LASAGABASTER HERRARTE, I., Dotaciones públicas, sistemas generales y algunas perversiones del sistema urbanístico. En: *Ambiente y Derecho*, 2008, no. 6.
- MELLADO RUIZ, L., La reordenación territorial del urbanismo desagregado. Articulación de las previsiones urbanísticas y territoriales en el ordenamiento andaluz. En VV. AA., *El derecho urbanístico del siglo XXI. Libro Homenaje al Profesor Martín Bassols Coma*, Barcelona, Reus, 2008.
- MELLADO RUIZ, L., Los campos de golf de interés turístico en Andalucía. Notas sobre su régimen jurídico-administrativo. En: *Revista Andaluza de Derecho del Turismo*, 2009, no. 2.
- QUINTANA LÓPEZ, T. (dir.), *Urbanismo sostenible: rehabilitación, regeneración y renovación urbanas*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2015.
- RAMALLO LÓPEZ, F., *La planificación territorial sostenible*, Pamplona: Aranzadi, 2014.
- RUIZ LÓPEZ, M. Á., De nuevo sobre la transformación urbanística de suelos rurales protegidos y sus límites (a propósito de la STS de 29 de enero de 2014, relativa al proyecto de “interés regional” de Valdecañas). En: *Revista de Urbanismo y Edificación Aranzadi*, 2014, no. 31.
- RUIZ LÓPEZ, M. Á., Jurisprudencia reciente sobre el carácter reglado del suelo no urbanizable: las Sentencias del Tribunal Supremo sobre la plataforma logística e industrial de Vigo y la ciudad del golf de las Navas del Marqués (Ávila). En: *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, 2010, no. 22.
- SANTAMARÍA ARINAS, R. J., La acreditación de la necesidad de vivienda como requisito para la transformación del suelo rural (Comentario a las Sentencias del Tribunal Supremo de 5 de julio de 2012 sobre la «ecociudad» de Logroño). En: *Revista electrónica del Departamento de Derecho de la Universidad de La Rioja*, 2012, no. 10.
- SOCIÁS CAMACHO, J., La incidencia del turismo en la ordenación del litoral (referencia especial al caso de las Islas Baleares), en TUDELA ARANDA, J. (ed.), *Régimen jurídico de los recursos turísticos*, Gobierno de Aragón, Zaragoza, 1999.
- SOLA TEYSSIERE, J., *Ordenación territorial y urbanística de las zonas turísticas*, 2ª ed., Sevilla: Instituto Andaluz de Administración Pública, 2007.
- TUDELA ARANDA, J., La problemática jurídica de la calidad turística. En: *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 2003, no. 23.
- VAQUER CABALLERÍA, M., El gobierno del territorio. Propuestas para superar su insatisfactoria distribución competencial en España. En BAÑO LEÓN, J. Mª (coord.), *Memorial para la reforma del Estado. Estudios en homenaje al profesor Santiago Muñoz Machado*, Vol. II. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2016.
- VAQUER CABALLERÍA, M., El urbanismo supramunicipal. En: *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*. 2013, no. 279.
- VILLANUEVA CUEVAS, A., *La política de la Unión Europea en materia de turismo y sus repercusiones en la legislación turística española*, Barcelona: Reus, 2012.

