

Sentencia de la sala tercera de 29 de noviembre de 2023 (rec.3382/2022)

Encabezamiento

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Quinta

Sentencia núm. 1.594/2023

Fecha de sentencia: 29/11/2023

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: 3382/2022

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 31/10/2023

Ponente: Excmo. Sr. D. Carlos Lesmes Serrano

Procedencia: T.S.J.ANDALUCIA SALA CON/AD

Letrado de la Administración de Justicia: Ilmo. Sr. D. Sinforiano Rodriguez
Herrero

Transcrito por:

Nota:

R. CASACION núm.: 3382/2022

Ponente: Excmo. Sr. D. Carlos Lesmes Serrano

Letrado de la Administración de Justicia: Ilmo. Sr. D. Sinforiano Rodriguez
Herrero

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Quinta

Sentencia núm. 1594/2023

Excmos. Sres. y Excma. Sra.

D. Carlos Lesmes Serrano, presidente

D. Wenceslao Francisco Olea Godoy

D. Ángel Ramón Arozamena Laso

D. Fernando Román García

D.^a Ángeles Huet De Sande

En Madrid, a 29 de noviembre de 2023.

Esta Sala ha visto el recurso de casación 3382/2022 interpuesto por la procuradora doña María José Huéscar Durán, en nombre y representación de Federación de Ecologistas en Acción de Andalucía, bajo la dirección letrada de doña Sofía Moreno Criado, contra la *sentencia de 14 de enero de 2022, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, con sede en Málaga, en el Procedimiento Ordinario 33/2020*.

Han comparecido como partes recurridas, la Junta de Andalucía, actuando en su representación y defensa la letrada de los servicios jurídicos de la Junta y el Procurador don Rafael Illanes Sáinz de Rozas, en nombre y representación de la mercantil Logarma S.L., asistido por el letrado don Manuel Rodríguez Pareja.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Carlos Lesmes Serrano.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del *Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, con sede en Málaga, se tramitó el Procedimiento Ordinario 33/2020*, promovido por la representación procesal de Federación de Ecologistas en Acción de Andalucía, contra el Acuerdo de 16 de julio de 2019 del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, por el que se declara campo de golf de Interés Turístico de Andalucía el proyecto de campo de golf *"Valle del Golf Resort"*, ubicado en el término municipal de Mijas (Málaga).

SEGUNDO .- *La Sala de lo Contencioso-Administrativo, dictó sentencia en fecha 14 de enero de 2022*, desestimando el recurso promovido por la parte recurrente. Notificada a las partes dicha sentencia, la representación procesal de Federación de Ecologistas en Acción de Andalucía, preparó recurso de casación ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del *Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, con sede en Málaga, quien tuvo por preparado dicho recurso mediante auto de 19 de abril de 2022* y emplazó a las partes ante este Tribunal Supremo con remisión de las actuaciones.

TERCERO.- Recibidas las actuaciones y personadas las partes, la *Sección de Admisión de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, por auto de fecha 26 de octubre de 2022* acordó que la cuestión planteada en el recurso, presentaba interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia en los siguientes términos:

"1º) Admitir a trámite el recurso de casación preparado por la representación procesal de la Federación de Ecologistas en Acción de Andalucía contra la *sentencia, de 14 de enero de 2022, de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, sede en Málaga (Sección primera) que desestima el P.O. núm. 33/2020* interpuesto contra el acuerdo, de 16 de julio de 2019, del Consejo

de Gobierno de la Junta de Andalucía, por el que se declara campo de golf de Interés Turístico de Andalucía el proyecto de campo de golf "Valle del Golf Resort", ubicado en el término municipal de Mijas (Málaga).

2º) Precisar que **la cuestión sobre la que se entiende existe interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia** consiste en determinar si un instrumento jurídico, como la declaración de Interés Turístico de Andalucía de un campo de golf, debe someterse a evaluación ambiental estratégica en tanto esta declaración ha de integrarse en los instrumentos de planeamiento urbanístico correspondientes, que deberán adaptarse a sus determinaciones.

3º) Identificar como normas jurídicas que, en principio, serán objeto de interpretación, los arts. 2.a), 3 , 4.3 , 5 y 8 de la *Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio de 2001* , relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente; de los arts. 5.2.b), 6 , 17 a 25 y *disposición adicional quinta de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre* , de evaluación ambiental; y del art. 15.1 de la *Ley 8/2007, de 28 de mayo, del suelo, incluido en la 22.1 del Texto Refundido de las Ley Suelo Rehabilitación Urbana* , aprobado por el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre...".

CUARTO.- La parte recurrente formalizó la interposición del recurso de casación mediante escrito presentado el 14 de diciembre de 2022, en el que tras alegar cuanto tuvo por conveniente, terminó suplicando a la Sala:

"1º) Que con estimación del presente recurso de casación se anule la sentencia impugnada, la *Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, sede de Málaga 34/2022, de 14 de enero de 2022* , con imposición de las costas del recurso a las partes demandadas.

2º) *Que como consecuencia de la estimación del recurso de casación y la consiguiente anulación de la sentencia impugnada, el Tribunal Supremo se sitúe en la posición procesal propia del Tribunal de instancia, y entre al examen del fondo del asunto, procediendo a la resolución del litigio en los términos en que quedó planteado el debate procesal en la instancia;*

3º) y, en consecuencia, estime el recurso contencioso-administrativo interpuesto por esta parte contra el Acuerdo de 16 de julio de 2019 del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, por el que se declara campo de golf de Interés Turístico de Andalucía el proyecto de campo de golf "Valle del Golf Resort", ubicado en el término municipal de Mijas (Málaga), en los términos solicitados en el escrito de demanda, declarando la nulidad de pleno derecho de dicho Acuerdo por ser un plan y carecer de la preceptiva EAE"

QUINTO.- Por providencia de 17 de enero de 2023 se acordó dar traslado del escrito de interposición a las partes recurridas para que pudieran oponerse, habiendo presentado el procurador don Rafael Illanes Sáinz de Rozas, en nombre y representación de la mercantil Logarma S.L., en fecha 1 de marzo de 2023, escrito de oposición al recurso, en el que tras hacer cuantas alegaciones tuvo por oportunas, terminó suplicando a la Sala:

"...se sirva en su día dictar Sentencia por la que desestime íntegramente el recurso de casación, declarando como doctrina casacional que la declaración de interés

turístico de Andalucía de un campo de golf no debe someterse a evaluación ambiental estratégica, ya que ésta debe efectuarse sobre el plan o su modificación, y en consecuencia acuerde confirmar la *Sentencia de 14 de enero de 2022, dictada por la Sala de instancia, con expresa condena en costas a la parte recurrente*".

De igual forma, la letrada de la Junta de Andalucía se opuso al recurso mediante escrito de fecha de presentación 10 de marzo de 2023, en el que hizo las alegaciones y consideraciones que tuvo por conveniente en defensa de sus intereses y terminó suplicando a la Sala dicte sentencia desestimatoria del recurso formulado de contrario.

SEXTO.- No habiendo solicitado ninguna de las partes la celebración de vista pública y, al considerarla innecesaria atendiendo a la índole del asunto, quedó concluso el recurso y por providencia de fecha 19 de septiembre de 2023, se señaló para deliberación, votación y fallo el 31 de octubre de 2023, fecha en la que tuvo lugar el acto.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Objeto del recurso de casación.

La representación procesal de la de la Federación de Ecologistas en Acción de Andalucía, interpone recurso de casación contra la *Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, sede en Málaga, núm. 34/2022, de 14 de enero de 2022*, por la que se desestima el recurso contencioso administrativo interpuesto contra el Acuerdo de 16 de julio de 2019 del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, por el que se declara campo de golf de Interés Turístico de Andalucía el proyecto de campo de golf "Valle del Golf Resort", ubicado en el término municipal de Mijas (Málaga).

El citado Acuerdo fue dictado a solicitud de la entidad "Logarma, S.L."

En el proyecto presentado, según se relata en el propio Acuerdo inicialmente impugnado, se incluía el desarrollo de una actuación de exclusivo uso turístico, que comprende un campo de golf de 18 hoyos; una escuela de golf; un centro ecuestre internacional de doma clásica de alto nivel, senderismo ecuestre y museo de carruajes y guarnicionería; un hotel de 5 estrellas con 154 habitaciones, sala de congresos, spa y belleza, centro training sport y fisioterapia golf y restaurante de alta cocina regional; un complejo de apartamentos turísticos distribuidos en un edificio con 54 apartamentos y plaza central, locales de restauración y comercio, y un pueblo andaluz con 296 apartamentos con accesos independientes. Los terrenos que se vinculaban al proyecto correspondían en su totalidad a la entidad promotora Logarma, S.L., con una superficie de 109,50 hectáreas.

Para la obtención de esta declaración de campo de golf de Interés Turístico la Administración siguió el procedimiento previsto en el *artículo 28 del Decreto 43/2008, de 12 de febrero*, regulador de las condiciones de implantación y funcionamiento de los campos de golf en Andalucía, así como en la Orden de 13 de marzo de 2012, que desarrolla el procedimiento para obtener la declaración de campos de golf de Interés Turístico en Andalucía.

También se señala en el Acuerdo que se realizaron los trámites de audiencia a las Administraciones Públicas afectadas y de información pública a la ciudadanía, y que constan en el expediente los informes sectoriales preceptivos relativos a la incidencia

territorial, urbanística, medioambiental, turística y deportiva, todos ellos con sentido favorable, así como el informe vinculante sobre la suficiencia de recursos hídricos, también de carácter favorable.

Finalmente, el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía consideró acreditado que el proyecto cumplía los requisitos generales regulados en los Capítulos II y IV del Decreto 43/2008, de 12 de febrero, y que reunía las prescripciones técnicas y exigencias de sostenibilidad suplementarias que se determinan en el Capítulo V; asimismo, también considera que el proyecto preveía las infraestructuras, servicios, dotaciones, equipamientos y servicios públicos que demanda la implantación, quedando de manifiesto que este proyecto dispone de una especial relevancia por su incidencia potencial en la cualificación de la oferta turística y su desestacionalización, ampliando la oferta deportiva y de ocio asociada al turismo de Mijas y de la Costa del Sol, mejorando y consolidando con todo ello la posición de la Comunidad Autónoma en el segmento turístico de golf.

SEGUNDO.- La sentencia recurrida.

La Sala pone de manifiesto que la declaración del proyecto presentado como de interés turístico en Andalucía permite al titular del campo de golf solicitar la modificación inmediata de los planeamientos urbanísticos del municipio en el que se encuentre dicho campo para adaptarlos al proyecto urbanístico y deportivo aprobado al efecto por la Consejería de Turismo, Comercio y Deporte.

Señala también que la Orden de 13 de marzo de 2012, que desarrolla el procedimiento para obtener la declaración de campos de golf de Interés Turístico en Andalucía, mantiene, y en algunos casos endurece, los requisitos técnicos que los campos interesados han de cumplir para obtener dicha calificación, destacando las siguientes: 1. una longitud de, al menos, 6.000 metros; 2. una superficie mínima de 70 hectáreas; 3. una distancia mínima entre el eje de cada calle y la más próxima de, al menos, 60 metros; 4. la previsión de un coeficiente del 20 por ciento de la superficie destinada a la plantación de especies arbóreas de bajo consumo; y 5. una estación meteorológica de control o un lago con una capacidad de almacenamiento no inferior a cien mil metros cúbicos. Además, los solicitantes deberán acompañar al expediente: 1. el detalle indicativo de las zonas, tipologías e intensidades edificatorias, la situación de las reservas de suelo para dotaciones y vivienda protegidas así como la previsión de sistemas generales que integren la actuación en la ordenación estructural del municipio donde se ubique; 2. una memoria justificativa de la viabilidad y sostenibilidad social y medioambiental del proyecto, garantizando de esta forma la protección del entorno natural que rodea este tipo de emplazamientos; 3. un plan de comercialización de los derechos de juego (greenfees, abonos, acciones, etc.) junto con una estimación económica y el crono a rama previsto para la viabilidad del proyecto y 4. una descripción pormenorizada de la incidencia potencial en [a cualificación de la oferta, el impacto de la misma en el entorno y la solvencia técnica de los mismos, prevaleciendo el uso turístico sobre el residencial en aquellas viviendas que se pretendan construir.

Para el tribunal, la obtención de esta calificación por parte de un campo de golf obliga a la Administración a garantizar, a través del planeamiento urbanístico correspondiente, que la edificabilidad turística se ejecute previa o simultáneamente a la edificabilidad residencial y que la ejecución de los equipamientos privados deba ser previa o simultánea a la construcción de los usos residenciales. Los promotores deben también garantizar la construcción y gestión de los equipamientos y servicios básicos junto al transporte público respecto del núcleo principal a fin de garantizar que éste

constituya un núcleo autónomo, ordenado y completo.

Y añade que, con el propósito de promover proyectos sostenibles económica y medioambientalmente, el legislador obliga a que los campos de golf declarados de interés turístico, y sus usos complementarios y compatibles, se sometan a la autorización ambiental prevista en la *Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión de [a Calidad Ambiental de Andalucía, cuya finalidad es alcanzar un tratamiento integral y sostenible del medio ambiente - art. 19.4 -*.

Partiendo de lo anterior, la Sala hace las siguientes consideraciones:

1. Que la declaración de campo de golf de Interés Turístico, en caso de que no esté expresamente previsto en el Plan General de Ordenación Urbanística, permite al promotor del mismo instar su revisión - *art. 11.1 del Decreto 43/2008 -*, con la amplitud procedimental necesaria, incluida la Evaluación Ambiental Estratégica.

2. Que la Orden reguladora sólo exige para efectuar tal declaración - entre otros muchos requisitos - una memoria justificativa de la viabilidad y sostenibilidad social y medioambiental del proyecto, garantizando de esta forma la protección del entorno natural que rodea este tipo de emplazamientos.

3. Que la evaluación ambiental prevista en el *art. 40 de la [Ley 7/2007 en relación a los arts. 6 y 7 de la Ley 21/2013* no alcanza a este tipo de declaraciones de Interés Turístico, que sólo tendrán carta de naturaleza bajo la cobertura del correspondiente instrumento de planeamiento urbanístico debidamente avalado por el EAE.

4. Que, en suma, la autorización ambiental que exige el *art. 19.4 de la Ley 7/2007* es posterior a la declaración previa de campo de golf de "interés turístico".

Finalmente concluye que la resolución impugnada -declaración de proyecto de campo de golf como de interés turístico-, en tanto que ha de integrarse en el instrumento de planeamiento correspondiente con el aval de la debida EAE, dado su carácter meramente declarativo y de futuro no exige tal requisito más allá de una memoria justificativa de la viabilidad y sostenibilidad social y medioambiental del proyecto, desestimando el recurso.

TERCERO.- El auto de admisión del recurso del recurso de casación.

La *sección de admisión, mediante auto de 26 de octubre de 2022*, nos interpela con la siguiente cuestión de interés casacional objetivo: determinar si un instrumento jurídico, como la declaración de Interés Turístico de Andalucía de un campo de golf, debe someterse a evaluación ambiental estratégica en tanto esta declaración ha de integrarse en los instrumentos de planeamiento urbanístico correspondientes, que deberán adaptarse a sus determinaciones.

Asimismo, este auto identifica como normas jurídicas que, en principio, serán objeto de interpretación, los *arts. 2.a), 3 , 4.3 , 5 y 8 de la Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio de 2001*, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente; de los *arts. 5.2.b), 6 , 17 a 25 y disposición adicional quinta de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre*, de evaluación ambiental; y del *art. 15.1 de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, del suelo, incluido en la 22.1 del Texto Refundido de las*

Ley Suelo Rehabilitación Urbana , aprobado por el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre.

CUARTO.- Los razonamientos del escrito de interposición del recurso.

La parte recurrente, en primer lugar, denuncia la infracción de los *arts. 2 a) y 3 de la Directiva 2001/42/CE* , y en relación con ellos , los *arts. 5.2.b y 6 de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre* .

A su juicio, la Declaración de Interés Turístico en Andalucía autoriza un proyecto muy concreto de uso de suelo, una ubicación y delimitación concretas, y unas determinaciones urbanísticas de obligado cumplimiento para la planificación general de Mijas, de suerte que en la práctica sustituye al Plan de Ordenación del Territorio subregional que no existe en la zona. Estas características de la Declaración permiten incluirla en la categoría de planes y programas que contiene la *Directiva 2001/42/CE* y que obliga a la evaluación ambiental.

También se ajusta a los requisitos exigidos en el *art. 6 de la Ley 21/2013* para que dicha declaración sea objeto de evaluación ambiental estratégica, ya que establece el marco para la futura autorización de proyectos legalmente sometidos a dicha evaluación y se adopta, además, en aplicación de una disposición legal (el *art. 40 de la Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía*). Asimismo, invoca otras normas autonómicas que obligan a la evaluación ambiental en relación con determinadas actuaciones urbanísticas, como la contemplada en el proyecto declarado de interés turístico en Andalucía.

En definitiva, la declaración de interés turístico no es una mera declaración de intenciones sino que contiene determinaciones, reglas y prescripciones inequívocas de un verdadero plan con funciones no solo territoriales, sino también urbanísticas, que se corresponde con la definición que el TJUE da al concepto "planes y programas" contenidos en la *Directiva 2001/42/CE* .

En segundo lugar, la parte considera infringidos los *arts. 4.3 y 8 de la Directiva 2001/42/CE* y, en relación con ellos, la *Disposición Adicional Quinta y los arts. 17 a 20 de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental* .

Al ser la planificación territorial y urbanística una actividad constituida por planes jerarquizados y enlazados entre sí, anterior a la fase de ejecución, cada una de las decisiones tomadas debe ser evaluada ambientalmente previamente a su adopción y tramitación, según el *art. 4.3 de la Directiva, disposición que ha sido traspuesta al ordenamiento español en la Disposición Adicional Quinta de la Ley 21/2013* , sin que se pueda diferir a un nivel inferior de la jerarquía de planes.

Finalmente, alega la infracción de los *arts. 5 y 8 de la Directiva 2001/42/CE* y, en relación con ellos, los *arts. 17 a 25 de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental* , y del *art. 15.1 de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, del Suelo* , incluido en el *art. 22.1 del Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana* , aprobado por el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre. Estas infracciones se justifican en la consideración antes expuesta de que la declaración de interés turístico en Andalucía es un instrumento de planeamiento territorial y urbanístico que no puede ser excluido de la evaluación ambiental exigida por la normativa estatal antes invocada.

QUINTO.- Los razonamientos de escrito de oposición al recurso por parte de la Junta de Andalucía.

Inicia su alegato la Junta de Andalucía poniendo de manifiesto que la figura cuestionada -la Declaración de Interés Turístico de los campos de golf- ha sido derogada por el Decreto-Ley 2/2020, de 9 de marzo, lo que elimina la necesidad de un pronunciamiento en esta sede casacional sobre dicha figura.

Sobre la cuestión planteada, rechaza esta parte que la Declaración de Interés Turístico sea un auténtico plan territorial o urbanístico que requiera Evaluación Ambiental Estratégica. Simplemente se trata de una medida orientada a favorecer la ejecución de campos de golf dada su importancia para la mejora de la competitividad turística de Andalucía, tal y como señala la exposición de motivos de la Ley 1/2008, de 27 de noviembre, que crea esta figura. Lo que configura el legislador es una fórmula para habilitar el impulso inicial del proyecto de campo de golf cuando en el ámbito territorial correspondiente no hubiera Plan de Ordenación del Territorio, sin que dicho impulso garantice la ejecución final. Incluso en el propio Acuerdo impugnado se prevé la posibilidad de dejar sin efecto la declaración en el caso de que el municipio de Mijas no culmine la aprobación definitiva de la innovación urbanística en el plazo de tres años. Es más, la propia norma derogatoria de esta figura justifica su eliminación por la ineficacia demostrada durante su vigencia.

Niega también esta parte que esta declaración pueda ser calificada como plan o programa, ni que se encuentre dentro del ámbito de aplicación de la *Directiva 2001/42/CE* ni de la ley de 2013 que la traspone al ordenamiento español, en la medida en que, a diferencia de aquellos, ninguna norma impone o exige su aprobación.

SEXTO.- Oposición al recurso de "LOGARMA, S.L."

Esta parte, al igual que la Junta de Andalucía, niega que la Declaración de Interés Turístico tenga la consideración de plan territorial o urbanístico que deba someterse a evaluación ambiental estratégica. Para la efectiva implantación de un campo de golf declarado de interés turístico es preciso que se contemple o prevea en el Plan General de Ordenación Urbana o en los Planes de Ordenación Territorial, de manera que solo a través de la aprobación o innovación de éstos se decide la implantación. Y son precisamente estos planes los que son objeto de evaluación estratégica ambiental y no la declaración de interés turístico. Cuando la aprobación o innovación del plan correspondiente no se lleva a cabo en el plazo establecido, según el *art. 29.4 del Decreto 309/2010* se deja sin efecto la declaración, lo que pone de manifiesto que ésta no es vinculante y que es la Administración correspondiente la que aprecia y valora la adopción de la decisión correspondiente.

Sostiene finalmente que el planteamiento de la parte actora infringe el principio de prohibición de duplicidad de evaluaciones incorporado a la Directiva. Al tener la Declaración de Interés Turístico en Andalucía un carácter meramente declarativo y de futuro, que podrá ser, o no, asumido por una modificación del planeamiento conforme a una decisión propia del Ayuntamiento, no parece discutible que la evaluación ambiental estratégica deba tramitarse con motivo de la tramitación del plan o de su modificación.

SÉPTIMO.- Respuesta a la cuestión casacional y decisión del recurso.

Aunque en el recurso se articulan diversos motivos de impugnación, en realidad el argumento es único para fundar la nulidad del Acuerdo de 16 de julio de 2019, del Consejo de Gobierno, por el que se declara campo de golf de interés turístico de Andalucía el proyecto de campo de golf "Valle del Golf Resort", ubicado en el término municipal de Mijas (Málaga). Dicha Declaración, a juicio del recurrente, tiene la consideración de programa o plan de ordenación del territorio o urbanístico y como tal plan o programa debe someterse a evaluación ambiental estratégica. Como quiera que tal evaluación no se ha llevado a cabo el Acuerdo debe ser anulado.

En este sentido la cuestión casacional con la que se nos interpela consiste en determinar si un instrumento jurídico, como la declaración de Interés Turístico de Andalucía de un campo de golf, debe someterse a evaluación ambiental estratégica en tanto esta declaración ha de integrarse en los instrumentos de planeamiento urbanístico correspondientes, que deberán adaptarse a sus determinaciones.

La figura de la Declaración de Interés Turístico de un campo de golf se encuentra contemplada en el Decreto 43/2008, de 12 de febrero, regulador de las condiciones de implantación y funcionamiento de campos de golf en Andalucía.

Este Decreto de la Junta de Andalucía, según expresa su propio preámbulo, tiene por objeto dotar de un régimen jurídico específico a esta práctica deportiva atendidas sus implicaciones deportivas, turísticas, territoriales y medioambientales. Por lo que se refiere al aspecto turístico, la norma considera innegable su potencialidad para cualificar y desestacionalizar la oferta turística, así como de servir de atractivo de un turismo específico y de generación de valor en la marca de los destinos, todo ello preservando el patrimonio natural y la reducción del impacto ambiental.

El Capítulo III del Decreto está dedicado a las condiciones urbanísticas básicas de implantación y ordenación de los campos de golf, señalando su art. 13 que su desarrollo debe estar siempre expresamente previsto en el Plan General de Ordenación Urbana con independencia de la clase de suelo en la que se implante, y en el caso de que no estuviere previsto en el PGOU debe procederse a su revisión.

Destaca la norma la importancia de la figura de los campos de golf de interés turístico, a los que dedica su Capítulo V, regulando su concepto como instalaciones de especial relevancia turística y deportiva, e incorporando los requisitos y elementos suplementarios que deben reunir las instalaciones que opten a ser declaradas, los efectos de tal declaración y el procedimiento de tramitación para la obtención de la misma.

Sobre el alcance de la Declaración de Interés Turístico se pronuncia el art. 29, que dice así:

"1. La declaración de Interés Turístico tendrá el alcance determinado por el acuerdo del Consejo de Gobierno que la apruebe que, en cualquier caso, se pronunciará sobre las adaptaciones a realizar en los instrumentos de planeamiento vigentes o, en caso de inexistencia de planeamiento, sobre las actuaciones que deban llevarse a cabo.

2. Los campos de golf que obtuvieran la declaración de Interés Turístico deberán mantener los requisitos y condiciones que motivaron dicha declaración. Las autoridades competentes en función de la naturaleza de tales requisitos y condiciones llevarán a cabo las actuaciones de inspección y control que a tal efecto resulten

necesarias.

3. La pérdida o incumplimiento de las circunstancias y requisitos que dieron lugar a la declaración de Interés Turístico provocará, previa la tramitación del oportuno procedimiento, la revocación de la misma por el Consejo de Gobierno, sin perjuicio de las responsabilidades en que hubiera podido incurrirse de acuerdo con la normativa que sea de aplicación."

Finalmente, la disposición transitoria tercera de esta norma contempla la posibilidad de obtener la Declaración de Interés Turístico para los campos de golf ya existentes a la entrada en vigor de este Decreto, siempre que reúnan las características contenidas en el art. 24 y así se solicite.

De estas normas destacamos tres aspectos que son relevantes para nuestra decisión final: Uno, la Declaración de Interés Turístico no está por encima del planeamiento urbanístico ni lo condiciona, sino que está necesariamente subordinada a sus prescripciones, hasta el punto de que si lo proyectado no se ajustara a dicho planeamiento es preciso proceder a su modificación; Dos, la Declaración puede ser revocada cuando no se cumplen los requisitos tenidos en cuenta para su aprobación o se exceden los plazos para la ejecución del proyecto de campo de golf beneficiario de tal declaración y; Tres, la Declaración puede proyectarse sobre realidades ya existentes siempre que se ajusten a las directrices del Decreto.

En cuanto al concreto proyecto de golf "Valle del Golf Resort", ubicado en el término municipal de Mijas (Málaga), el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 16 de julio de 2019 al hacer la Declaración impone en sus prescripciones adicionales condiciones urbanísticas y territoriales, condiciones turísticas y condiciones medioambientales. En relación con estas últimas se establece que la construcción, el desarrollo y el ejercicio de la actividad quedarán supeditados al cumplimiento de las condiciones que se establezcan en los correspondientes instrumentos de prevención y control ambiental que, conforme a la ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental, deban tramitarse durante el procedimiento de innovación del instrumento de planeamiento municipal y de la aprobación de campo de golf.

En definitiva y según lo expuesto, el proyecto presentado ante la Junta de Gobierno de Andalucía para obtener la Declaración de Interés Turístico está subordinado a la existencia de un plan urbanístico que lo incorpore entre sus previsiones y en el caso de que no lo contemplara es preciso que con carácter previo se proceda a su innovación, supeditados en todo caso el plan o su innovación al cumplimiento de las condiciones que se establezcan en los correspondientes instrumentos de prevención y control ambiental.

De estas notas características que acabamos de reseñar para las declaraciones de interés turístico de determinados campos de golf en Andalucía no puede deducirse que este tipo de declaraciones tengan la naturaleza de planes o programas que puedan tener repercusiones significativas sobre el medio ambiente en el sentido expresado en la *Directiva 2001/42/CE* del Parlamento Europeo y del Consejo. Como tampoco se puede mantener que ocupen una posición jerárquica superior a los planes, de tal manera que estos deban seguir las directrices del proyecto. Tanto el Decreto 43/2008, de 12 de febrero como el propio Acuerdo impugnado dejan claro que goza de primacía el plan urbanístico que da cobertura al proyecto sobre el que recae la declaración de interés turístico, hasta el punto de que si no estuviera contemplado ese proyecto en el instrumento de planeamiento resulta obligado, con carácter previo a su ejecución,

hacer las modificaciones correspondientes.

Contribuye a la anterior consideración el hecho de que, a diferencia de los planes o programas urbanísticos que proyectan sus efectos a lo largo de los años sin que estén sometidos a caducidad, la declaración de interés turístico sí esta sometida a un plazo determinado. En el apartado tercero del Acuerdo impugnado, sobre los efectos y alcance de la declaración, se establece en el punto 3 que el municipio de Mijas dispondrá de un plazo de tres años para la aprobación definitiva de la innovación de su planeamiento urbanístico para la adaptación de sus determinaciones a las de la declaración, y en el punto 4 se añade que la ejecución urbanística y la implantación efectiva de la actuación de campo de golf se realizará en el plazo máximo de cinco años desde la aprobación definitiva de la innovación del planeamiento urbanístico municipal.

En el caso de incumplimiento de los plazos anteriores, se estará a lo dispuesto en el *art. 29.4 del Decreto 43/2008, de 12 de febrero*, de forma que la persona titular de la Consejería competente en materia de turismo podrá dictar resolución dejando sin efecto la declaración de interés turístico. Ningún sentido tendría esta previsión si la referida declaración tuviese la naturaleza de plan o programa urbanístico como reiteradamente sostiene la parte actora para justificar la exigencia de la evaluación estratégica ambiental.

De todo lo expuesto se deduce que las declaraciones de interés turístico de determinados campos de golf, aprobadas por la Junta de Andalucía, no pueden ser consideradas como disposiciones generales sometidas a especiales exigencias de tramitación por su posible impacto en el medio ambiente, como ocurre con los planes urbanísticos, sino que más bien son medidas de fomento o impulso por parte del Gobierno andaluz de determinados proyectos que tienen o pueden tener un impacto positivo en la actividad turística en Andalucía, pero supeditándolos siempre en cuanto a su ejecución a la normativa urbanística correspondiente que tiene que darles cobertura. Esta normativa si debe someterse a los imperativos medioambientales.

Abunda en las anteriores consideraciones el hecho de que la declaración de interés turístico puede recaer sobre campos de golf ya existentes, no pendientes de ejecución, circunstancia que se compadece mal con esa asimilación pretendida por la actora de la referida declaración con los planes o programas urbanísticos.

Como quiera que toda la argumentación de la recurrente gira en torno a la equiparación material o sustantiva entre las declaraciones de interés turístico y los planes o programas urbanísticos para considerar preceptiva la evaluación ambiental estratégica, cuya ausencia fundamenta precisamente su petición de nulidad del Acuerdo, el recurso debe ser desestimado.

En cuanto a la cuestión casacional la respuesta es negativa. La declaración de Interés Turístico de Andalucía de un campo de golf no debe someterse a evaluación ambiental estratégica, sin perjuicio de que deba someterse a esa evaluación el instrumento de planeamiento que autorice la ejecución del proyecto de campo de golf que se haya beneficiado de esa declaración.

OCTAVO. Costas.

En cuanto a las costas, respecto de las de casación acordamos que cada parte abone las causadas a su instancia y la mitad de las comunes, al no apreciar temeridad

ni mala fe en ninguna de aquéllas; y en cuanto a las de la instancia, confirmamos lo acordado en la sentencia impugnada.

FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido :

Primero.- Establecer la doctrina jurisprudencial indicada en el Fundamento Jurídico Séptimo.

Segundo.- Declarar no haber lugar y desestimar el presente recurso de casación núm. 3382/2022 interpuesto contra la *Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, sede en Málaga, núm. 34/2022, de 14 de enero de 2022* , por la que se desestima el recurso contencioso administrativo interpuesto contra el Acuerdo de 16 de julio de 2019 del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, por el que se declara campo de golf de Interés Turístico de Andalucía el proyecto de campo de golf "Valle del Golf Resort", ubicado en el término municipal de Mijas (Málaga).

Tercero.- Confirmar la referida sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, sede de Granada.

Cuarto.- Imponer las costas conforme a lo establecido en el último Fundamento de esta sentencia.

Notifíquese esta resolución a las partes e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.