

La implantación de establecimientos de alojamiento turístico en el suelo no urbanizable de Andalucía. Compatibilidad del procedimiento urbanístico con el procedimiento turístico

Antonio Jesús AMADOR BLANCO

*Inspector Provincial de la Secretaría General de Ordenación del Territorio y Sost. Urbana de la
Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de la Junta de Andalucía
Técnico de Administración General en excedencia*

Mi agradecimiento a D. José Luis Torrejón López, Coordinador en Andalucía de los Servicios de Inspección Turística de la Consejería de Turismo y Comercio de la Junta de Andalucía.

El procedimiento legal para la implantación de edificaciones destinadas a usos turísticos (hoteles, hoteles apartamentos, casas rurales, campings, etc.) se encuentra recogido por una legislación autonómica de carácter turístico que ha absorbido perfectamente las corrientes liberalizadoras provenientes de la denominada Directiva Bolkestein o Directiva de Servicios. El artículo reflexiona sobre la correcta compatibilización de dos legislaciones inspiradas por criterios muy diferentes, una de ellas; la turística pivotando casi exclusivamente en la declaración responsable para la implantación de la actividad y en el control a posteriori de la misma y, la otra; la urbanística, anclada en los criterios de seguridad jurídica. De una adecuada compatibilidad de ambos regímenes jurídicos dependerá, en gran parte, que no se utilice la implantación de usos turísticos en el suelo no urbanizable como una posible vía de escape —quizás la única— para una completa legalización de edificaciones carentes de licencia urbanística.

SUMARIO

- I. Introducción
- II. Distribución constitucional de competencias en materia turística
- III. La legislación vigente en la Comunidad Autónoma andaluza
- IV. Clasificación de los establecimientos
- V. El procedimiento urbanístico
- VI. El procedimiento para la construcción, ampliación o reforma
- VII. El trámite medioambiental
- VIII. La inscripción en el Registro de Turismo de Andalucía
- IX. El control del uso
- X. Conclusiones finales

I. INTRODUCCIÓN

España es un destino consolidado y referente a escala internacional, y así lo demuestran algunos indicadores de la Organización Mundial de Turismo (OMT), que la sitúan como el segundo destino del mundo en ingresos por turismo internacional, tan sólo por detrás de Estados Unidos. El sector se configura como uno de los principales motores de la economía española, incluso en periodos de inestabilidad, en los que se comporta como salvavidas, por excelencia, de la economía española.

En este contexto, el impacto económico del turismo en Andalucía no es menor, ya que según el Instituto Nacional de Estadística (INE) el turismo aporta a nuestra Comunidad Autónoma el 12 por ciento Producto Interior Bruto (PIB), además de unos ingresos superiores a 15.000 millones de euros al año, sin olvidar los 320.000 empleos derivados de la actividad turística en la región. Estas cifras no son fruto de la casualidad, ya que Andalucía es, en el

contexto nacional e internacional, uno de los destinos más conocidos y demandados, tanto por su diversidad de oferta como por su clima, gente y costumbres, lo que la hace un destino completo para los turistas que la visitan.

En 1994 la Organización Mundial del Turismo (OMT) estimó la existencia de 528,4 millones de turistas que generaban 321.466 millones de dólares en ingresos; además predijo que para el año 2000 el turismo sería la actividad económica global más importante, superando incluso al comercio de petróleo y de mercancías fabricadas.

Los datos sucintamente expuestos no deben hacernos olvidar que la aceptación sin restricciones de los beneficios del turismo en la década de 1970 empezó a dar paso a una propuesta más equilibrada sobre el papel del turismo en el desarrollo, especialmente en lo referente a sus impactos no económicos.

En la década de 1990, las ventajas económicas del turismo ya no serán el único criterio para apoyar su desarrollo, éste está cada vez más unido al concepto de sostenibilidad.

No hay ninguna razón para creer que el turismo declinará como actividad internacional en el futuro. Todo se inclina a suponer que aumentará para convertirse en un aspecto significativo del desarrollo económico y social en muchos países. Nuestro desafío, pues, será asegurar que ese crecimiento pueda acomodarse dentro de una estructura sostenible.

La OMT define al turismo sostenible como «un proceso que permite que se produzca el desarrollo sin degradar o agotar los recursos que posibilitan ese desarrollo». La sostenibilidad en el turismo, como concepto, se define como «eco-turismo», «turismo verde», o «turismo responsable». Cualquiera que sea su descripción, se considera como un medio de reconocer que la Tierra posee recursos limitados y que el turismo, como en otros sectores, tiene límites para el desarrollo, sobre todo en lugares específicos y dignos de protección.

El presente artículo no aspira a convertirse en un estudio sistemático de la evolución del turismo en España, ni concretamente en Andalucía, ni del tipo de turista que nos visita, ni de su procedencia, ni de su edad media o del gasto medio por turista en nuestra Comunidad, sino exclusivamente, pretendiendo analizar jurídicamente un concreto sector cada vez más extendido en nuestra oferta turística;

El procedimiento urbanístico se encuentra aun plenamente adaptado a una idea general de silencio administrativo negativo

la implantación del turismo rural, en sus diferentes vertientes, acepciones o modo de implantación en el suelo no urbanizable de nuestra Comunidad Autónoma, turismo rural que, como veremos, obedece en ocasiones a expectativas honestas de nuevos empresarios del sector que ven en esta actividad una previsible fuente de ingresos y, por contra, se convierte a veces en una vía de escape a la legalización de edificaciones carentes de licencia, auspiciada por diversas circunstancias que se analizarán, sin que se encuentre en las reales expectativas de sus propietarios, ofrecer dichos servicios turísticos.

Voy a intentar describir la incidencia que puede llegar a tener la legislación turística en los procedimientos de legalidad urbanística tramitados conforme a la Ley de Ordenación Urbanística Andaluza, Ley 7/2002, de 17 de diciembre, —en adelante LOUA— y sus diferentes acepciones teniendo en cuenta la permisividad —o en mejor acervo urbanístico, la compatibilidad— que para dicha implantación turística prevea el tratamiento del suelo no urbanizable en los diferentes Planes Generales de Ordenación Urbanística (PGOUs) vigentes en cada uno de los Municipios que integran nuestra Comunidad Autónoma.

El procedimiento para la implantación de edificaciones destinadas a un uso turístico (hoteles, hoteles apartamentos, casas rurales, campings, etc.) se encuentra inspirado, como se verá, en cuanto a los requisitos sustantivos derivados de la legislación turística, por una legislación autonómica que ha absorbido perfectamente —no había otra alternativa— las corrientes liberalizadoras provenientes de la Directiva de Servicios (Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, incorporada al ordenamiento jurídico andaluz mediante Ley 3/2010, de 21 de mayo, por la que se modifican

diversas leyes para la transposición en Andalucía de la Directiva mencionada). Principios liberalizadores que por la propia consideración del urbanismo como un servicio no económico de interés general, no han tenido una aplicación tan directa en el procedimiento urbanístico, el cual se encuentra aun plenamente adaptado a una idea general de silencio administrativo negativo, establecido de manera expresa por el art. 23 del Real Decreto-Ley 8/2011, de 1 de julio, de medidas de apoyo a los deudores hipotecarios, de control del gasto público y cancelación de deudas con empresas y autónomos contraídas por las entidades locales, de fomento de la actividad empresarial e impulso de la rehabilitación y de simplificación administrativa; por el art.9.8 del Texto Refundido de la Ley del Suelo (RDLeg. 2/2008, de 20 de junio, en adelante TRLS), en redacción dada por Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, así como por el mantenimiento de una regla general ya consolidada en nuestro Derecho Urbanístico, como lo es, la inexistencia de silencio administrativo cuando lo solicitado no es conforme con la normativa urbanística aplicable, contenida actualmente en el art. 9.7 del TRLS y de la Jurisprudencia dictada en unificación de doctrina por nuestro Tribunal Supremo (STS 28 de enero de 2009).

El Turismo constituye la actividad del sector servicios que mayores repercusiones en términos de renta y empleo genera en Andalucía. La competencia a nivel internacional exige atender a una cultura del turismo basada en la sostenibilidad, en la responsabilidad, en la innovación y en la calidad, en una calidad que ya no tiene por qué verse relacionada con la exclusiva idea del lujo. Como veremos a lo largo de estas páginas la Legislación andaluza en materia de turismo tendrá como objetivo que «Andalucía sea un referente en sostenibilidad, creatividad y rentabilidad económica y social... Entender al turismo no solo como la satisfacción de las necesidades básicas de quienes nos visitan como turistas, sino como una atención integral a estas personas».

La propia Exposición de Motivos de la Ley 13/2011, de 23 de diciembre, del Turismo de Andalucía, destaca que la oferta turística presenta «otros» componentes relacionados con el entorno donde se desenvuelve la vivencia de la persona usuaria de servicios turísticos, mereciendo especial atención aspectos como la correcta conservación de los recursos y la apropiada configuración de los espacios del destino turístico. Concluye la Ley citada —en su Exposición de Motivos— afirmando que la ordenación del turismo tiene pues una significativa dimensión territorial, ambiental y paisajística.

El Turismo constituye la actividad del sector servicios que mayores repercusiones en términos de renta y empleo genera en Andalucía

En modo alguno pretenden estas líneas coartar o suponer trabas alguna a la real implantación de alguna de las modalidades de implantación turística en el suelo no urbanizable de Andalucía. Y no piense el lector que no me ha costado, pues mis actuales funciones como Inspector de la Junta de Andalucía casi me obligan a ver con cierto reparo la implantación de las mismas en dicho suelo, máxime cuando la iniciativa empresarial surge con posterioridad o de manera simultánea a la incoación de un expediente de restablecimiento de la legalidad urbanística tramitado por actuaciones en el territorio carentes de licencia urbanística. No, no es esta la intención de estas líneas, sino al menos compartir mis reflexiones sobre la correcta compatibilización de dos legislaciones inspiradas actualmente, por criterios muy diferentes, una de ellas; la turística pivotando casi exclusivamente en la declaración responsable para la implantación de la actividad y en el control a posteriori de la misma y, la otra; la urbanística, anclada en criterios de seguridad jurídica como los anteriormente indicados de inexistencia del silencio administrativo o el silencio administrativo expresamente de carácter negativo, provenientes del Texto Refundido de 1976, incorporados posteriormente al Texto Refundido de 1992, y los cuales en la Sentencia del Tribunal Supremo anteriormente citada —de 28 de enero de 2009— se consideran plenamente aplicables por su consideración de Legislación Básica Estatal (art. 242.6 TRLS aprobado por RDLeg 1/1992, de 26 de junio).

II. DISTRIBUCIÓN CONSTITUCIONAL DE COMPETENCIAS EN MATERIA TURÍSTICA

La Constitución Española de 1978 atribuye a las Comunidades Autónomas (art. 148.1.18 CE) la competencia legislativa sobre la actividad turística que se desarrolle en el interior de cada una de

las Comunidades Autónomas Españolas. Con anterioridad a su entrada en vigor, la Ley 48/1963, de 8 de julio, sobre competencia en materia de turismo, atribuía dicha competencia al Ministerio de Información y Turismo. Esta Ley Estatal, si bien no ha sido expresamente derogada sí lo ha sido de manera tácita tras la entrada en vigor de nuestro Texto Constitucional.

Así las cosas, el art. 71 del Estatuto de Autonomía Andalúz atribuye a la Comunidad Autónoma Andaluza la competencia exclusiva en materia de Turismo, que incluye, en todo caso: la ordenación y la planificación del sector turístico. Asimismo, el art. 37.1.14 del Estatuto de Autonomía establece como uno de los principios rectores de las políticas públicas de la Comunidad Autónoma el fomento del sector turístico, como elemento económico estratégico de Andalucía.

No podemos desconocer, en esta relación normativa de fuentes que disciplinan la actividad turística la atribución de competencias a los Entes Locales, realizada por una regulación enteramente autonómica, como la constituye la Ley de Autonomía Local Andaluza, Ley 5/2010, de 11 de junio la cual atribuye a las Entidades Locales Andaluzas, en su art. 9.16, competencias en las siguientes materias:

- Promoción de sus recursos turísticos y fiestas de especial interés.
- Participación en la formulación de los instrumentos de planificación y promoción del sistema turístico en Andalucía.
- El diseño de la política de infraestructuras turísticas de titularidad propia.

Siquiera citar que esta Ley Autonómica también prevé la posibilidad de transferencia o delegación en los Municipios de competencias propias autonómicas.

III. LA LEGISLACIÓN AUTONÓMICA EN MATERIA TURÍSTICA VIGENTE EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA ANDALUZA

La actual Ley 13/2011, de 23 de diciembre, del Turismo de Andalucía, derogó la Ley 12/1999, de 15 de diciembre, del mismo nombre y, lo que resulta más relevante, supuso la incorporación a la actividad turística de unos nuevos principios de simplificación de trámites y procedimientos para el acceso a la actividad turística, heredados de la incorporación a la normativa andaluza de la Directiva 2006/123/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, incorporación de los citados principios que se hace en Andalucía mediante la Ley 3/2010, de 21 de mayo, por la que se modificaron dieciséis Leyes Autonómicas, con el único objeto de adaptar su normativa a los principios liberalizadores establecidos en la citada Directiva de Servicios.

Con carácter general, la presentación de una declaración responsable permitirá acceder al ejercicio de la actividad

Baste indicar algunas notas extraídas del apartado III de la Exposición de Motivos de la Ley 3/2010, de 21 de mayo, para deducir el calado de la reforma en el ámbito de la actividad turística «La Ley del Turismo experimenta una profunda reforma en la ordenación de la actividad turística tradicionalmente basada en el esquema clásico de intervención jurídico-público de policía administrativa...Puede sostenerse que, con la reforma que opera la presente Ley, el régimen general de establecimiento para el ejercicio de una actividad de servicios pasa de la sujeción a autorización previa a una mera declaración responsable que facilite el control de la actividad. En definitiva, de un control previo de la Administración basado en la autorización previa se pasa a un control a posteriori basado en la actuación inspectora».

La incorporación de unos nuevos principios inspiradores en una Ley pensada en procedimientos de autorización y control previo, hacían previsible la redacción y aprobación de una nueva Ley del Turismo, completamente adaptada a los nuevos principios liberalizadores, tanto en lo que concierne a su implantación, modificación como al nuevo régimen de inscripción en el Registro de Turismo de Andalucía, que pierde su carácter constitutivo y autorizatorio, para pasar a ser un mecanismo de

información para la actividad inspectora y que traerá causa, como veremos, de la mera declaración responsable.

Así las cosas, y como resultaba necesario y previsible, se publica en el BOJA de 31/12/2011, la Ley 13/2011, de 23 de diciembre, del Turismo de Andalucía —LTA— para entrar en vigor al mes de su publicación, es decir, el día 31/01/2012.

Una nueva Ley autonómica de cuyos principios fundamentales vamos a resaltar los siguientes, por su clara incidencia en el objeto que constituyen estas líneas.

- **Libertad de establecimiento** (art. 30 LTA) Cualquier persona prestadora de servicios turísticos podrá establecerse libremente en Andalucía, sin más limitaciones que las derivadas del cumplimiento de las normas legales y reglamentarias que le sean de aplicación. Con carácter general, la presentación de una declaración responsable permitirá acceder al ejercicio de la actividad.

A efectos de la libertad de establecimiento, se consideran personas prestadoras de servicios turísticos quienes realicen una actividad económica por cuenta propia y de manera habitual y remunerada conforme a la normativa de aplicación, debiendo figurar inscritos en el Registro de Turismo de Andalucía en los supuestos y en la forma que dispone la Ley.

- **Presunciones** (art. 30 LTA). La LTA establece una «presunción inversa» al objeto de poder ser sancionado por la específica legislación turística para aquellas personas que ejerciten la promoción turística careciendo de alguno o algunos de los requisitos anteriores. Así, establece el art. 30 LTA que la habitualidad se presumirá respecto de quienes ofrezcan la prestación de servicios turísticos a través de algún medio publicitario o cuando se preste el servicio en una o varias ocasiones dentro del mismo año por tiempo que, en su conjunto, exceda de un mes.

- **Clandestinidad.** Se reputará clandestina la actividad turística que se publicite por cualquier medio de difusión o la efectiva prestación del mismo, sin haber cumplido el deber de presentación de la declaración responsable exigible para la inscripción en el Registro de Turismo de Andalucía.

- **Unidad de explotación.** Los establecimientos de alojamiento turístico serán gestionados bajo el principio de unidad de explotación, la cual supone la afección de la totalidad de las unidades de alojamiento integrantes de la edificación, a la prestación del servicio de alojamiento turístico. Se reputarán actuaciones contrarias a dicho principio, quedando en consecuencia prohibidas, destinar las unidades de alojamiento a un uso distinto al de alojamiento turístico, ya sean residenciales u otros.

Sobre este particular, la LTA considera expresamente prohibidas aquellas prácticas de las personas propietarias de los establecimientos mercantiles tales como reservas de uso o de uso en condiciones ventajosas a los mismos, por un período superior a dos meses al año, o la propia utilización del establecimiento turístico por parte de sus propietarios, por un período superior al señalado, es decir, 2 meses al año. Se pretende siempre que prevalezca la naturaleza mercantil y turística del establecimiento turístico sobre una finalidad residencial del mismo, aunque ésta sea sólo de una manera parcial.

Bajo estos principios, la actividad turística por cualquiera de las modalidades legalmente previstas puede desempeñarse en cualquier parte del territorio andaluz, independientemente del suelo en el que se implante, si bien, y como veremos más adelante, la legislación urbanística hará exigibles determinados procedimientos administrativos de cualificación del suelo cuando tales establecimientos pretendan implantarse en suelos clasificados como no urbanizables.

Vamos a ir haciendo hincapié, en aquellos artículos que nos interesan para lo que constituye el objeto de estas líneas; la implantación de los establecimientos de alojamiento turístico en el suelo no urbanizable de Andalucía. El art. 2.g) de la Ley define el **establecimiento turístico** como el con-

La legislación urbanística
hará exigibles determinados
procedimientos administrativos
de cualificación del suelo cuando
pretendan implantarse en suelos
no urbanizables

junto de bienes, muebles e inmuebles que, formando una unidad funcional autónoma, es ordenado y dispuesto por su titular para la adecuada prestación de algún servicio turístico.

Pues bien, será el art. 40 de la LTA el que enumere cuales son los establecimientos de alojamiento turístico, **clasificando a los mismos por su tipología**, pero sin hacer referencia a la clase de suelo en el que podrán implantarse.

Será esta la clasificación de los establecimientos de alojamiento turístico.

1. Establecimientos hoteleros. Regulación propia en Decreto 47/2004, de 10 de febrero.
2. Apartamentos turísticos.— Regulación propia en Decreto 194/2010, de 20 de abril.
3. Campamentos de turismo o campings. Regulación propia en Decreto 164/2003, de 17 de junio.
4. Casas Rurales. Regulación propia en Decreto 20/2002, de 29 de enero.
5. Cualquier otro que se establezca reglamentariamente.

Llamamos ya la atención de la ausencia en esta enumeración de una tipología de implantación turística denominada «**vivienda turística de alojamiento rural**», la cual presta únicamente un servicio de alojamiento en el medio rural y es ofertada al público, para su utilización temporal u ocasional, con fines turísticos, una o más veces a lo largo del año, pero sin que en ningún caso la prestación del servicio exceda en su conjunto, de tres meses al año. Es decir, esta tipología denominada «turística» permite, en el mejor de los casos, un uso residencial del titular de la vivienda durante 9 meses y el uso turístico de la misma durante un máximo de 3 meses; sin olvidar que bastaría su utilización turística en una sola ocasión cada año. Su no consideración como establecimiento de alojamiento turístico no tendrá más relevancia sino la proveniente del procedimiento de implantación en el suelo no urbanizable, legal y reglamentariamente diseñado para los «establecimientos de alojamiento turístico» en cuya definición vemos que no se incluye. En cuanto a sus requisitos mínimos de infraestructura, el Decreto 20/2002, de Turismo en el medio rural y turismo activo, sí les exige contar con los mismos servicios y prescripciones técnicas que los exigidos para las casas rurales, en su modalidad básica.

Resulta plausible que el Decreto 143/2014, de 21 de octubre, por el que se regula la organización y funcionamiento del Registro de Turismo de Andalucía (con entrada en vigor el día 11 de febrero de 2015) ya contempla la exigencia de la inscripción de estas viviendas turísticas de alojamiento rural en el citado Registro de Turismo, inscripción que no se contemplaba como tal en el anterior Decreto 35/2008, de 5 de diciembre, por el que se regía este Registro Turístico, sino a través de la anotación.

El nuevo RTA ha homogeneizado los accesos a dicho Registro de los siguientes establecimientos, personas y empresas turísticas radicadas en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Andalucía:

1. Establecimientos de alojamiento turístico
2. Agencias de viajes que organicen o comercialicen viajes combinados.
3. Guías de Turismo.
4. Oficinas de turismo.
5. Empresas organizadoras de actividades de turismo activo.
6. Viviendas turísticas de alojamiento rural
7. Otros servicios turísticos que se desarrollen reglamentariamente.

IV. CLASIFICACIÓN DE LOS ESTABLECIMIENTOS DE ALOJAMIENTO TURÍSTICO POR EL TIPO DE SUELO EN EL QUE SE IMPLANTAN

La legislación turística andaluza, al margen de la clasificación que hemos citado —clasificación por tipología de establecimiento—, cuenta también con una detallada reglamentación de implantación turística, no ya por tipos de establecimiento, sino en función de la **clase de suelo** en la que puede desempeñarse la actividad turística, clasificación específica que en la mayoría de los casos establece unas exigencias concretas y adicionales para la implantación de los anteriormente mencionados establecimientos turísticos en una determinada clase de suelo.

Esta otra regulación específica, no por tipología, sino por el medio en el cual se lleva a cabo el mismo, si bien no obedece a una clasificación «turística» propiamente dicha, si podemos inferirla de los Decretos mencionados en el punto anterior y, en el que más nos interesa, en el Decreto 20/2002, de 29 de enero, de Turismo en el Medio Rural y Turismo Activo.

No se equipara completamente el concepto de medio rural (art. 3) al suelo denominado «no urbanizable» que así viene clasificado por los correspondientes instrumentos de planeamiento general adaptados a la LOUA. De esta forma, el Decreto 20/2002, entiende por medio rural, a los efectos turísticos, aquel en el que predominantemente se desarrollan actividades agrícolas, forestales, pesqueras de carácter fluvial y ganaderas. Dispone el art. 2 del Decreto que no tendrán la consideración de medio rural:

No se equipara completamente el concepto de medio rural al suelo denominado «no urbanizable»

- a) Las zonas de protección de las carreteras y sus áreas y zonas de servicio según lo dispuesto en la Ley 8/2001, de 12 de julio, de carreteras de Andalucía.
- b) El terreno situado en la Zona de Influencia del Litoral según la define el art. 10.1.A.i) de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía, o tras ella a una distancia igual o menor de quinientos metros, siempre que, en este último caso, la vía de acceso a la playa desde el alojamiento no supere los mil quinientos metros.
- c) Los núcleos de población que según el padrón actualizado excedan de veinte mil habitantes.
- d) Las zonas próximas a fábricas, industrias, vertederos, instalaciones o actividades incluidas en los Anexos I y II de la Ley 7/1994, de 18 de mayo, de Protección Ambiental, que provoquen efectos contaminantes, ruidos o molestias que afecten al turista. Mediante Orden de la Consejería de Turismo y Deporte se especificarán las distancias de tales zonas.

Según este Decreto, los establecimientos de alojamiento turístico en el medio rural son:

1. Las Casas Rurales.
2. Establecimientos hoteleros rurales y apartamentos turísticos rurales.
3. Los Complejos turísticos rurales.
4. Demás establecimientos turísticos cuya normativa específica así lo determine.

Anexo I del Decreto. Posibilidad de adoptar especializaciones en función de sus actividades. *Númerus apertus* (Agroturismo; Albergue; Aula de la naturaleza; Casa Forestal; Casa molino; Casa-cueva; Chozas y Casas de Huerta; Cortijo; Granja-escuela, Hacienda; Refugio y alojamientos especiales). La adscripción del establecimiento a estas especializaciones es voluntaria, y recae siempre sobre algunos de los tipos enumerados en el párrafo anterior.

El Anexo II del Decreto establece una infraestructura mínima para todos estos establecimientos que pretendan implantarse en el medio rural. Se trata de requisitos genéricos de señalización co-

recta de los accesos, posibilidad de acceso rodado de un vehículo, suministro de agua proveniente de la red general del municipio o de un depósito propio de al menos 200 l/plaza; energía eléctrica; botiquín para primeros auxilios, etc. Además de estos requisitos generales exigibles a todos los establecimientos previstos en este Decreto, los Anexos III y IV, establecen, respectivamente, una serie de requisitos o prescripciones adicionales para los tipos alojativos de casas rurales (en sus categorías básica y superior) y complejos turísticos rurales.

El requisito de la parcela mínima catastral ha supuesto el informe desfavorable de gran cantidad de Proyectos de Actuación tramitados en Andalucía

Queremos citar un requisito general que, si bien no está previsto en este Decreto específico de Turismo en el Medio Rural, sí lo hemos encontrado en el resto de normativa turística cuando la misma pretende implantarse en su modalidad rural, nos estamos refiriendo al requisito general de la parcela mínima catastral en la que pretende implantarse el establecimiento turístico, dato objetivo que ha supuesto el informe desfavorable de gran cantidad de Proyectos de Actuación tramitados en Andalucía para la implantación de tales establecimientos en el suelo no urbanizable.

Así, de manera casi idéntica, el Decreto 47/2004, de 10 de febrero, de establecimientos hoteleros, exige en su art. 37 que la parcela catastral en la que pretenda instalarse el establecimiento hotelero, en su modalidad rural, deberá tener una superficie no inferior al resultado en metros cuadrados, de multiplicar por trescientos (300) el número de unidades alojativas, con un mínimo de treinta mil metros cuadrados (30.000 m²).

Exigencia similar la encontramos cuando la iniciativa turística pretende la implantación no ya de un Hotel sino de un establecimiento de apartamentos turísticos, regulados en el Decreto 194/2010, de 20 de abril. Dichos establecimientos turísticos tienen como nota definidora el contar con mobiliario e instalaciones adecuadas para la conservación, elaboración y consumo de alimentos y bebidas dentro de la propia unidad de alojamiento, dato que los diferencia fundamentalmente del régimen de las unidades alojativas de hoteles. Pues bien, al igual que para la normativa propia Hotelera, también los apartamentos turísticos pueden implantarse en playa, ciudad, modalidad rural o carretera. Y como lo fue para los Hoteles, también la normativa específica del apartamentos turísticos citada, exige que la parcela mínima catastral en la que pretenda implantarse un edificio destinado a estos, deberá tener como mínimo treinta mil metros cuadrados (30.000 m²).

Por último, también la implantación de campamentos de turismo o campings puede llevarse a cabo en cuatro modalidades, dependiendo de la ubicación de sus instalaciones; modalidad de playa, modalidad rural, de ciudad o de carretera. Su normativa específica se contiene en el Decreto 164/2003, de 17 de junio, de ordenación de los campamentos de turismo, el cual exige para todos ellos una serie de requisitos de superficie máxima de acampada (75%), de superficie mínima de espacios libres y zonas deportivas (15%), de capacidad máxima de alojamiento (el cociente de dividir entre 20 la superficie total de acampada) e incluso tipológicas para las instalaciones fijas de uso colectivo (supermercados, duchas, zonas de televisión, etc.).

Por mi experiencia como Inspector Provincial de la Junta de Andalucía destaco dos requisitos, especialmente importantes en su cumplimiento cuando la iniciativa empresarial del campings no surge «ex novo» sino derivada de un proceso de legalización, mediante proyecto de utilidad pública, de una parcelación urbanística ilegal en suelo no urbanizable; me estoy refiriendo a los requisitos del porcentaje máximo de instalaciones fijas de alojamiento y de tiempo máximo de ocupación en parcelas.

Por el primero de los requisitos, el art. 17 del Decreto citado permite que en todos los campamentos de turismo existan elementos fijos destinados a alojamiento de una sola planta. El área en la que se encuentren tales instalaciones fijas, casas móviles (móvil home) o similares no podrán superar el 35% de la superficie total de acampada ni ese mismo porcentaje en proporción a la capacidad máxima alojativa del camping. Relacionado con el anterior requisito pero referido a la parcela —y no a la superficie total de acampada— también se establece que dichos elementos fijos destinados a alojamiento no superen el 40% de la superficie de la parcela. Otro requisito de complicado cumplimiento cuando el origen del campamento es el indicado, es el relativo a la estancia máxima en

parcela por un mismo usuario, cuyo límite lo establece el art. 40 del Decreto 164/2003 en 8 meses al año. Consecuentemente, todas las parcelas deben ser desalojadas y reacondicionadas al menos una vez cada ocho meses. Verdaderos procesos de itinerancia en parcelas se producen para entender cumplido este requisito.¹

V. EL PROCEDIMIENTO URBANÍSTICO; LAS ACTUACIONES DE INTERÉS PÚBLICO EN SUELO NO URBANIZABLE. LA INICIATIVA PARA LA IMPLANTACIÓN DE UN ESTABLECIMIENTO DE ALOJAMIENTO TURÍSTICO EN SUELO NO URBANIZABLE

Vamos a comenzar por lo más básico, pero que a veces por básico se nos olvida. Las actuaciones de interés público en terrenos con régimen de suelo no urbanizable pueden tener por objeto la realización de edificaciones, construcciones, obras e instalaciones, para la implantación en este suelo de una serie de usos como los industriales, terciarios, **turísticos** u otros análogos, pero que en ningún caso se trate de usos residenciales, pues estos están prohibidos de una manera casi general en el suelo no urbanizable (art. 42 de la LOUA). Tales actuaciones de interés público, que gozan ya de una cierta tradición en las diferentes legislaciones de suelo estatales y autonómicas, se han permitido históricamente en el suelo no urbanizable por la concurrencia en ellas de dos requisitos esenciales; el primero, la actuación pretendida gozará de una trascendencia o utilidad pública o de un interés social, es decir, superará el beneficio exclusivamente personal de su promotor y, un segundo requisito, su implantación en este suelo no urbanizable o bien es procedente para este beneficio social o, mayor todavía, es necesaria su implantación en el mismo, para que la actuación pretendida goce de tales beneficios públicos.²

Dos requisitos especialmente importantes: el porcentaje máximo de instalaciones fijas de alojamiento y de tiempo máximo de ocupación en parcelas

Procedimentalmente, dichas actuaciones requieren la aprobación de un Plan Especial o de un Proyecto de Actuación (dependiendo fundamentalmente de la envergadura del mismo) y el otorgamiento posterior de la preceptiva licencia urbanística, sin perjuicio de las restantes autorizaciones administrativas que fueran legalmente preceptivas. La aprobación de este Plan Especial o de este Proyecto de Actuación otorga a tales terrenos la «aptitud» necesaria, por un determinado plazo específicamente concretado en los mismos, para la implantación de tales usos industriales, terciarios o turísticos, que son impropios a la utilización normal del suelo no urbanizable (los propios son la explotación agrícola, ganadera, forestal, cinegética o análoga).

Pero vamos a la implantación de un establecimiento de alojamiento turístico en el suelo no urbanizable, pues es ese el objeto fundamental de estas líneas. Como ya hemos adelantado, la iniciativa empresarial —pues no podemos olvidar que se trata de esto— puede tener fundamentalmente tres orígenes o motivaciones:

¹ Llamamos la atención en este punto sobre la problemática que suscita para muchas Corporaciones Locales dicha estancia máxima «turística» de 8 meses, con la exigencia legal de inscribir en su correspondiente Padrón Municipal a las personas que residan habitualmente en el Municipio (art. 15 LRBRL). El art. 2.º de la Ley 8/2013, de 26 de Junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas positiviza el concepto de residencia habitual estableciendo que lo será el que constituya el domicilio de la persona durante un período superior a 183 días al año (6 meses). A mi juicio, el principio de unidad de explotación y sus consecuencias, impediría el acceso al Padrón Municipal de Habitantes de aquellos turistas con períodos larga estancia en campamentos o campings. En ocasiones son otros los motivos que permiten una interpretación favorecedora de este acceso padronal.

² El concepto de utilidad pública o interés social ha de ir íntimamente ligado a la satisfacción de necesidades generalizadas en la masa de población a que va fundamentalmente dirigida, y la simple instalación del campamento de caravanas pretendido, presenta connotaciones notoriamente perjudiciales a los intereses del vecindario... al pretenderse la instalación del camping aguas arriba del núcleo de población que además tiene un acusado déficit en el suministro de agua potable, lo que viene a poner de relieve que lo proyectado más que un campamento de caravanas, llega a convertirse en un núcleo urbano de carácter estable (STS, Sección 5ª de 20/10/1998).

1. **Ex novo.** Verdadera intención empresarial, normalmente precedida de un estudio de mercado del que pueden desprenderse una serie de expectativas serias. Son normalmente proyectos viables presentados por profesionales del sector.
2. **Vivienda ilegal con reconocimiento de asimilación a la de fuera de ordenación — AFO—** con limitación general de obras a las estrictas de reparación y conservación, sin posibilidad de otorgamiento de licencia de ocupación (art. 8 Decreto 2/2012, de 10 de enero, por el que se regula el régimen de las edificaciones y asentamientos existentes en SNU en la Comunidad Autónoma de Andalucía).
3. **Posibilidad de legalización —cambio de uso de la edificación— en el seno de un expediente de restablecimiento de la legalidad urbanística** incoado por la Administración Local o Autonómica, en el ejercicio subsidiario de competencias permitido por la LOUA, y siempre que, en ambos casos, cuando el planeamiento urbanístico permite tal posibilidad de legalización.

VI. EL PROCEDIMIENTO ESTABLECIDO EN LA LEGISLACIÓN TURÍSTICA PARA LA CONSTRUCCIÓN, AMPLIACIÓN O REFORMA DE UN ESTABLECIMIENTO DE ALOJAMIENTO TURÍSTICO

Ya hemos destacado anteriormente la influencia de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, en la Ley 13/2011, de 23 de diciembre y en el Decreto 143/2014, de 21 de octubre, vigente desde el 11 de febrero de 2015.

El procedimiento de obtención de una determinada clasificación de establecimiento de alojamiento turístico pivota sobre la base de la presentación de dos declaraciones responsables; una antes de las obras de construcción, ampliación o reforma y, otra, una vez finalizadas las mismas (arts. 34 LTA) y la posterior inscripción en el Registro de Turismo de Andalucía, cuya organización y funcionamiento se regulan por Decreto 143/2014, de 21 de octubre (BOJA núm. 220 de 11/11/2014).

Con anterioridad a la entrada en vigor de este Decreto regulador del Registro de Turismo la regulación venía establecida en el art. 16 del Decreto 35/2008, de 5 de febrero por el que se regulaba la organización y funcionamiento del RTA, tras la modificación operada en el mismo por Decreto 80/2010, de 30 de marzo.

Nos interesa fundamentalmente la tercera alternativa o motivo de los apuntados en el punto 5 anterior, es decir, cuando la iniciativa surge tras la detección por la Administración competente de una obra o actuación carente de licencia urbanística y se encuentra precedida por una orden de suspensión o paralización de obra. En este supuesto, la intención inicial del propietario de la vivienda era su destino residencial, por contar con una primera o segunda vivienda en el campo, y su cambio de uso a un destino turístico sólo surge —en ocasiones exclusivamente de manera documental— cuando se ve abocado a ello en un procedimiento de restablecimiento de la legalidad urbanística (art.182 y ss. LOUA). En dicho procedimiento de disciplina urbanística podrá requerirse al interesado para que inste la legalización de la vivienda ilegal, o de la construcción ilegal no terminada, en un plazo de dos meses. Es en este momento cuando el propietario de

El propietario de vivienda ilegal, si es convenientemente asesorado y entiende que su vivienda puede reconducirse a algunas de las tipologías turísticas permitidas, insta su legalización

la vivienda, si es convenientemente asesorado y entiende que su vivienda puede reconducirse a algunas de las tipologías turísticas permitidas por dicha Legislación, insta dicha legalización, y este ejercicio deberá hacerse mediante la presentación ante el Ayuntamiento de un Proyecto de Actuación para su admisión o trámite.

La alternativa municipal de instar a la legalización de la construcción paralizada por orden municipal, debería ir precedida de un estudio de la normativa urbanística vigente pues no todas las actuaciones ejercitadas en el territorio permiten dicho ejercicio de legalización. Pero la prác-

tica municipal nos refleja que en raras ocasiones no se le dispensa al ciudadano de esa «última oportunidad».

En otras ocasiones dicha alternativa de legalización se permite por la propia indefinición del planeamiento urbanístico respecto a este uso turístico a implantar, encontrándonos, en gran parte de los planeamientos urbanísticos que he podido consultar para redactar este artículo con las siguientes situaciones:

- El uso turístico no se encuentra expresamente previsto ni entre los usos compatibles ni entre los usos incompatibles del Paraje, Polígono o conjunto de parcelas en suelo no urbanizable. En estos casos deberá acudir al planeamiento de ámbito subregional aplicable a la zona en cuestión, si es que existe.
- El planeamiento urbanístico municipal solo contempla una definición de usos compatibles e incompatibles para el suelo no urbanizable de especial protección, sin aludir a su posible compatibilidad en suelo no urbanizable de carácter natural o rural.
- El único uso permitido o autorizable en el área de suelo no urbanizable en el que se encuentre la vivienda es el «Hotelero». En esta situación concreta y entendiendo al establecimiento hotelero sólo como una especie del género establecimiento de alojamiento turístico, no debieran permitirse actuaciones como casas rurales, apartamentos turísticos rurales o viviendas turísticas de alojamiento rural.
- Un supuesto muy frecuente lo constituye el de los planeamientos urbanísticos que o bien no se encuentran adaptados a la Legislación Urbanística contenida en la LOUA o, si se han adaptado, no lo han hecho en cuanto a la definición de algunas de las tipologías de establecimientos de alojamiento turístico. Me estoy refiriendo a la gran cantidad de planeamientos generales pre-LOUA, que contemplan entre sus usos compatibles el término «campings y establecimientos análogos» o, en ocasiones, exclusivamente la palabra «campings», sin alusión alguna a estos usos análogos.

En esta ocasión, y compartiendo el criterio de la propia Inspección autonómica de turismo entiendo que bajo este concepto no puede englobarse más establecimiento turístico que éste, es decir, sin análogo alguno, puesto que no existe ningún establecimiento análogo al de camping para su implantación en el suelo no urbanizable, pero ni ahora ni tampoco antes de la vigente Legislación Turística.

La analogía podría darse en los establecimientos basados en construcciones permanentes (establecimientos hoteleros con establecimientos de apartamentos turísticos o incluso con casas rurales) pero no cuando la alusión del planeamiento municipal viniera referida a «campings y análogos» pues este es un tipo específico de establecimiento en el que el factor nuclear es el «hacer vida al aire libre», como dice la propia Ley turística, en elementos transportables o desmontables.

La definición que a nuestro entender sí debiera considerar compatible dicha iniciativa y, por ende, permitir que se abra un plazo de legalización de dos meses ampliables a otros dos, debiera ser —aparte de la mención expresa respecto a una concreta tipología turística—, una caracterización del suelo como de uso turístico (sin más especificaciones) o, la referencia en el planeamiento de la posibilidad de implantar un «Uso Terciario referido al alojamiento turístico en edificios». Estas dos referencias últimas sí permitirían considerar la posibilidad de implantar cualquiera de las tipologías turísticas establecidas en la Ley 13/2011, del Turismo de Andalucía.³

³ La Ley 13/2011, del Turismo de Andalucía, introduce una Disposición Adicional novena en la LOUA en virtud de la cual se considera suelo de uso turístico el que en un porcentaje superior al 50% de la edificabilidad total del ámbito de ordenación determine la implantación de establecimientos de alojamiento turístico que cumplan los requisitos de uso exclusivo y de unidad de explotación. Dicho porcentaje puede reducirse un 5% -manteniéndose el carácter del suelo de uso turístico- siempre que esta pérdida de edificabilidad se destine a cualesquiera otros servicios turísticos definidos en la Ley (ver art. 28 LTA «servicios turísticos»)

Por uno u otro motivo, y salvo la mención expresa en contra en el planeamiento urbanístico municipal o subregional con el carácter de Norma de aplicación directa, se suele conceder en la mayoría de las ocasiones esta posibilidad de legalización mediante la presentación de un Proyecto de Actuación para su admisión a trámite, iniciativa siempre más económica que proceder a la demolición de una vivienda, en ocasiones, terminada.

Estamos a caballo en la utilización de dos ordenamientos jurídicos propios: el urbanístico y el turístico

Estamos a caballo en la utilización de dos ordenamientos jurídicos propios: el urbanístico y el turístico, cuya compatibilidad vamos a intentar.

La legislación turística citada establece que las personas interesadas en la **construcción, ampliación o reforma** de un establecimiento de alojamiento turístico sujeto a clasificación administrativa presentarán ante el Ayuntamiento competente, **junto con la solicitud de la licencia de obras**, la documentación establecida reglamentaria-

mente con una **declaración responsable** de que el establecimiento proyectado reúne los requisitos previstos en la normativa —turística— de aplicación. En esta declaración responsable debe concretarse la clasificación turística pretendida (grupo, categoría y modalidad del establecimiento proyectado).

Vemos cómo en la redacción del artículo no se hace alusión alguna al tipo de suelo en el que pretende implantarse el alojamiento turístico (urbano, urbanizable o no urbanizable) lo que nos exige interpretar ambas normativas de manera conjunta. Es decir, no es lo mismo que la construcción, ampliación o reforma pretenda llevarse a cabo en un suelo urbano, urbanizable con ordenación pormenorizada o sin ella, o en un suelo no urbanizable. Para este último, ya hemos aludido a la tramitación urbanística necesaria, consistente en la tramitación de un Proyecto de Actuación o de un Plan Especial en el cual se justifique que la actuación pretendida es de interés público y tiene por objeto la realización de una edificación, construcción, obra o instalación para la implantación en este suelo de un uso turístico.

Se trate de una actuación *ex novo* o nos encontremos en un procedimiento de legalización ante una posible actuación carente de licencia urbanística, el promotor, en cumplimiento de lo establecido en el art. 34.1 LTA deberá presentar la documentación indicada en la legislación turística (solicitud de la licencia de obras; documentación para la clasificación turística del edificio en un grupo, categoría y modalidad y la declaración responsable de que el establecimiento proyectado reúne los requisitos mínimos previstos en esta normativa).

Pero lógicamente, dicha documentación entendemos deberá ir acompañada o precedida del Proyecto de Actuación exigible para la implantación de este uso turístico en el suelo no urbanizable. Se trata este de un procedimiento urbanístico, es cierto, pero es el que otorga al suelo no urbanizable la aptitud necesaria —por un determinado plazo— para la implantación en el mismo del establecimiento turístico. Lógicamente, si nos encontramos en un procedimiento de legalización, la admisión a trámite del Proyecto de Actuación citado se presentará durante el plazo de legalización concedido por la Administración Local y la actuación quedará sujeta a un procedimiento sancionador en materia urbanística, por carencia de licencia, el cual siempre se deberá tramitar aunque las actuaciones pudieran ser legalizables (art. 186 de la LOUA).

En este sentido, la ST Supremo, Sección 5.^a, de 20 de octubre de 1998, en Recurso de Apelación contra sentencia dictada por el TSJ del País Vasco, viene a afirmar en su F.J. 4 que «La competencia de la Consejería de Cultura y Turismo, sobre la instalación del camping, no está directamente relacionada con la exigencia de los requisitos de utilidad pública o interés social expresados en el art. 85 de la Ley del Suelo, en todo caso aplicables a las instalaciones o edificaciones proyectadas en suelo no urbanizable».

Estaríamos en este momento en la letra a) del punto 1 del art. 43 de la LOUA; «solicitud del interesado acompañada del Proyecto de Actuación y demás documentación exigida».

A continuación el Ayuntamiento deberá remitir la documentación presentada a la⁴ Delegación Territorial competente en materia de Turismo, en un plazo de 10 días. En el Reglamento Regulador del anterior RTA se incluía en este punto la obligación del Ayuntamiento de remitir también una «ficha urbanística» y, con el nuevo Decreto, una «certificación municipal de adecuación a la normativa urbanística». Con independencia del nombre que se le quiera atribuir a esta información urbanística (ficha o certificación municipal), lo que más nos importa en este punto es que con el nuevo Decreto regulador del RTA se suprime la obligación de remitir la citada información urbanística a la Delegación Provincial competente en materia de Urbanismo, es decir, exclusivamente se regula su remisión a la Delegación Territorial competente en materia de Turismo.

La Delegación Territorial competente en materia de turismo emitirá un informe en el plazo de un mes; informe que se pronunciará sobre la adecuación de la declaración responsable a la normativa turística reguladora de la clasificación pretendida. Se establece un silencio administrativo positivo de la clasificación turística pretendida para el caso de que transcurra el plazo de un mes y el informe turístico no llegara a comunicarse o notificarse, tanto al promotor como al Ayuntamiento.

La Delegación Territorial competente en materia de turismo emitirá un informe en el plazo de un mes

Durante el citado plazo de un mes la Delegación Territorial, en su informe, no sólo puede informar de manera negativa la memoria justificativa acompañada de la información planimétrica que deberán acompañar a la declaración responsable, sino que podrá proponer una reformulación de la clasificación turística pretendida (ej. la casa rural que se pretende implantar carece de los requisitos mínimos para una categoría superior pero sí ostenta los de la categoría básica; el complejo de apartamentos turísticos no puede alcanzar la categoría de cuatro llaves pero sí podría alcanzar la de tres, etc. etc.).

A mi juicio, y una vez obtenido el informe favorable de la Delegación de Turismo competente, o su silencio con efectos positivos, comenzaría el procedimiento urbanístico propiamente dicho mediante la **admisión a trámite del Proyecto de Actuación** presentado. Y entiendo que será en este momento cuando se admita a trámite el Proyecto de Actuación que se presenta porque no podemos olvidar que dicha Resolución administrativa municipal debe ser adoptada «a tenor de la concurrencia o no en la actividad de los requisitos establecidos en el artículo anterior» entre los cuales se encuentra una descripción detallada de la actividad en la que se incluyen las características de las construcciones, edificaciones, obras e instalaciones, las cuales por su propia especificidad para albergar un uso turístico no son viables si no cuentan con el parecer favorable de la administración competente en la materia. Entiendo en este punto que la separación de ambos ordenamientos jurídicos no debe hacernos olvidar que nos encontramos en un procedimiento finalista, a veces con unas edificaciones preexistentes, que pretenden reformarse o rehabilitarse al objeto de poder sencillamente mantenerse en el territorio. Se trataría de traernos el ya tradicional principio establecido en el art. 22.3 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, el cual no solo se encuentra plenamente vigente sino que, además, ha sido adaptado a la Directiva de servicios mediante Real Decreto 2009/2009, de 23 de diciembre.

Continuaría en este momento la tramitación urbanística detallada en el art. 43 de la LOUA; información pública, informe de la Consejería competente en materia de urbanismo (preceptivo pero no vinculante), Resolución motivada del Ayuntamiento Pleno, aprobando o denegando el Proyecto de Actuación y, por último, publicación de la Resolución motivada del Pleno en el Boletín Oficial de la Provincia correspondiente.

⁴ Conforme a lo establecido en la última reestructuración de Consejerías establecida en la Junta de Andalucía mediante Decreto 12/2015, de 17 de Junio, la denominación de la actual Consejería competente en materia de Turismo es la de Consejería de Turismo y Deporte, y la Delegación Territorial competente será la Deleg. Territorial de Cultura, Turismo y Deporte.

VII. EL TRÁMITE MEDIOAMBIENTAL

Insertado en el procedimiento urbanístico habilitante de la actuación de interés público, no podemos olvidar el trámite ambiental requerido por la Ley de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental —GICA— Ley 7/2007, de 9 de julio, cuyo Anexo «Categorías de actuaciones sometidas a los instrumentos de prevención ambiental» ha sufrido una modificación, tras la publicación en el BOJA núm. 198 de 9/10/2014, de la Ley 3/2014, de 1 de octubre, de medidas normativas para reducir las trabas administrativas para las empresas.

La citada Ley, en las actuaciones urbanísticas que son objeto de estudio no ha supuesto cambio significativo respecto a la modificación operada en la GICA por el Decreto 356/2010, de 3 de agosto, en el que ya se establecían los procedimientos ambientales que se relacionan a continuación, relacionados con la implantación de establecimientos turísticos en el territorio:

Instrumentos de prevención ambiental exigidos en actuaciones turísticas según la GICA Ley 7/2007, de 9 de julio		
	Actuación	Instrumento
7.14	Proyectos de urbanización así como de establecimientos hoteleros, apartamentos turísticos y construcciones asociadas a estos definidos por la normativa sectorial en materia de turismo, en alguno de los siguientes casos: a) En suelo no urbanizable. b) Que deriven de instrumentos de planeamiento urbanístico no sometidos a evaluación ambiental. c) Cuando así lo determine el informe de valoración ambiental del instrumento de planeamiento urbanístico del que derive. d) Que ocupen una superficie igual o superior a 10 hectáreas. e) Que prevean la construcción de edificios de más de 15 plantas en superficie.	AAU
13.4	Complejos deportivos y campamentos permanentes para tiendas de campaña o caravanas con capacidad mínima de 500 huéspedes, en suelo no urbanizable, con una superficie superior a una hectárea.	AAU
13.4.Bis	Complejos deportivos y campamentos permanentes para tiendas de campaña o caravanas no incluidas en la categoría 13.4.	CA
13.31	Establecimientos hoteleros y apartamentos turísticos en suelo urbano o urbanizable.	CA

El procedimiento de calificación ambiental, que con el mismo nombre se recogía en las actividades incluidas en el Anexo III de la Ley 7/1994, de 18 de mayo, de Protección Ambiental se tramita en los Ayuntamientos en cuyo término municipal radique la actividad sujeta a control ambiental, siendo igualmente los competentes para la resolución definitiva del procedimiento, así como la vigilancia, control y ejercicio de la potestad sancionadora con respecto a las actividades sometidas a dicho instrumento. Dispone el art. 44 de la GICA que el procedimiento de calificación ambiental se integrará en el de la correspondiente licencia urbanística municipal. Para ello, junto con la solicitud de la correspondiente licencia, los titulares o promotores de las actuaciones sometidas a calificación ambiental deberán presentar un análisis ambiental como documentación complementaria al proyecto técnico.

Por el contrario, en aquellas iniciativas turísticas que se han detallado bajo el trámite de AAU o AAU corresponde a la Consejería competente en materia de Medioambiente la tramitación y reso-

lución del procedimiento para la obtención de la misma, así como la vigilancia y control del mantenimiento de las condiciones establecidas en la misma y el ejercicio de la potestad sancionadora, en el ámbito de sus competencias. Tales potestades, como veremos, serán diferentes cuando el objeto de control, vigilancia y, en su caso, sanción, sea del propio uso turístico establecido, el cual se reside en los propios Ayuntamientos el ejercicio de tales potestades.

En ambos casos de Autorización Ambiental Unificada ordinaria o mediante procedimiento abreviado (ocho meses o seis meses, respectivamente, para dictar y notificar la resolución finalizadora) dicha autorización ambiental caducará si no se hubiera comenzado la ejecución de la actuación en el plazo de cinco años; plazo que deberá ponerse en relación con los establecidos para la inscripción del establecimiento de alojamiento turístico en el Registro de Turismo de Andalucía mediante la presentación de la declaración responsable y, asimismo, con el plazo de un año que la legislación urbanística andaluza establece para solicitar la licencia municipal de obras tras la aprobación plenaria del Proyecto de Actuación o del Plan Especial.⁵

Los titulares o promotores de las actuaciones sometidas a calificación ambiental deberán presentar un análisis ambiental como documentación complementaria al proyecto técnico

Nótese que en la Sentencia indicada a pie de página, el Tribunal Supremo, utilizando legislación de carácter estatal (se trata de una Sentencia anterior a la redistribución constitucional de competencias en materia urbanística) pone de relieve los mismos tres tipos de licencias que son las actualmente exigibles para la implantación —en este caso— de un camping en el suelo no urbanizable andaluz.

En primer término, la autorización turística pertinente, que con tal carácter de autorización ya no existe, pues se ha visto reducida a la presentación de una declaración responsable (art. 34 de la Ley de Turismo de Andalucía) para obtener la clasificación turística solicitada y su posterior inscripción en el RTA; en segundo lugar, la autorización ambiental exigida en el aún vigente Reglamento de Actividades Insalubres, Nocivas y Peligrosas que, en Andalucía, ha sido normativamente desplazado por la GICA, Ley 7/2007, de 9 de julio (teniendo en cuenta la última modificación operada en la misma con la Ley 3/2014, de 1 de octubre). En último lugar, y teniendo en cuenta que será la LOUA la que regule el procedimiento establecido para la implantación de una actuación de interés público en el suelo no urbanizable de Andalucía, debemos referirnos a los arts. 42, 43 y 172.3.^a de dicho cuerpo legal por ser en los citados preceptos donde se establece el carácter estatutario del suelo no urbanizable, las actuaciones permitidas en el mismo, el procedimiento para la habilitación legal del suelo a dichas actividades y, en última instancia, el plazo establecido para la solicitud de la preceptiva licencia urbanística, una vez aprobado el Proyecto de Actuación o el Plan Especial.

VIII. LA INSCRIPCIÓN DEL ESTABLECIMIENTO TURÍSTICO EN EL REGISTRO DE TURISMO DE ANDALUCÍA

Dispone el art. 34.3 de la Ley de Turismo de Andalucía que finalizadas las obras de construcción, ampliación o reforma, el promotor presentará —directamente ante la Delegación Territorial

⁵ STS, Sección 5ª, de 23/09/1996 FJ 1º «Dada la confusión que late en el recurso, relativo a los términos "construcción" y "funcionamiento" de un camping, es necesario poner de relieve las diversas licencias que son necesarias para que un camping sea autorizado. En primer término, es necesaria la licencia turística pertinente. En segundo lugar, es necesaria la licencia exigida por el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas (RAMINP) al tratarse de una actividad sujeta a dicho texto legal y con sujeción al procedimiento específico que en el citado cuerpo legal se regula. Aparece ulteriormente la autorización regulada en los artículos 85 y 86 de la Ley del Suelo (R.D 1346/1976) pues al tratarse de licencia en suelo no urbanizable es evidente la plena aplicabilidad de dichos preceptos al supuesto controvertido. Finalmente, y para terminar, cumplidos los anteriores requisitos, es necesaria la pertinente licencia de obras conforme a los criterios generales».

competente— una nueva **declaración responsable** sobre la adecuación del establecimiento a la normativa turística reguladora, en la que se incluirá una declaración expresa sobre la adecuación del establecimiento a la normativa reguladora de la clasificación de los establecimientos turísticos cuyo reconocimiento se declara. Dicha presentación de esta segunda declaración responsable se hace a los efectos de que el establecimiento pueda ser inscrito en el Registro de Turismo de Andalucía.

La inscripción en este Registro perdió su carácter constitutivo desde la modificación de la anterior Ley de Turismo, Ley 12/1999, de 15 de diciembre, operada por la Ley 3/2010, de 21 de mayo (ver su art. 35.3 en su redacción ya modificada). Dicha Ley, que vino a ser una especie de Ley Ómnibus en el ordenamiento jurídico andaluz, ya establecía en su art. 13 que la presentación de la declaración responsable, será suficiente para considerar cumplido el deber del sujeto o el establecimiento de figurar inscrito en el RTA y facultará para el ejercicio de la actividad turística que corresponda. Como se ha dicho, esta nueva redacción proviene de la reforma llevada a cabo en el año 2010 y donde antes se establecía que la inscripción del establecimiento en el RTA finalizaría con una Resolución administrativa del titular de la Delegación Provincial, que tendría además efectos denegatorios si no se practicaba en tres meses, ahora se afirma que basta la presentación de la declaración responsable una vez terminadas las obras de construcción, ampliación o reforma.

Como no puede ser de otra forma, el Decreto 143/2014, de 21 de octubre, por el que se regula organización y funcionamiento del RTA, cuya entrada en vigor se produjo el día 11 de febrero de 2015, establece el mismo procedimiento de inscripción en su art. 9 en el que se detalla que la inscripción se formalizará, con carácter general, mediante la presentación de una declaración responsable, siendo esta suficiente para considerar cumplido el deber de la empresa o el establecimiento de figurar inscrito en el RTA y facultando para el ejercicio de la actividad turística que corresponda.

La posible ilegalidad urbanística de una licencia de obras no puede impedir el acceso del establecimiento hotelero al Registro de Turismo de Andalucía

Por último, informar que una vez practicada la inscripción en el RTA, el art. 34, in fine, de la Ley de Turismo de Andalucía exige remitir copia de la resolución de inscripción a los Ayuntamientos en cuyo Término radique el establecimiento.

Hemos descrito en este apartado del artículo el procedimiento actualmente establecido en la legislación turística andaluza para la construcción, ampliación o reforma de un establecimiento turístico en el suelo no urbanizable de Andalucía. Si quiera sólo sea por efectos comparativos, detallamos a continuación el procedimiento anterior, del cual, como podremos observar y por la incidencia que ha tenido en el ordenamiento jurídico andaluz la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, no quedaría más que el nombre.

Regulación prevista en el Decreto 35/2008, de 5 de febrero por el que se regulaba el Registro de Turismo de Andalucía en desarrollo de la Ley 12/1999 de Turismo de Andalucía, antes de su modificación:

- Presentación de solicitud del promotor ante el Ayuntamiento y Proyecto técnico.
- Calificación previa por la Delegación Provincial de Turismo.
- Informe de la Consejería competente en materia de urbanismo en un plazo de veinte días. Informe preceptivo y vinculante, sobre «la legalidad urbanística del Proyecto a los efectos urbanísticos» (art.16.3 D. 35/2008)
- Emisión de la Calificación previa en un plazo máximo de 3 meses con silencio negativo en caso contrario.
- Vigencia de la calificación previa: 1 año con posibilidad máxima de prórroga a 3 años.
- La calificación previa es indispensable para la concesión de cualquier tipo de licencia urbanística.

- Inscripción definitiva del establecimiento de alojamiento rural una vez construido el mismo. Para ello, en el plazo de tres meses computados desde la entrada en el registro del órgano competente para resolver, la Delegación Provincial correspondiente acordará y notificará la inscripción del establecimiento en el Registro. La falta de resolución y notificación en plazo podrá entenderse como desestimación de la solicitud de inscripción, de conformidad con lo previsto en la disposición adicional sexta de la Ley 12/1999.
- Una vez notificada la resolución de inscripción y antes de proceder a la apertura del establecimiento, la persona interesada deberá comunicar, en su caso, los datos de quién ostentará la Dirección del establecimiento para su anotación en el Registro.

Por concluir con este apartado vamos a citar lo mantenido por el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Sala de Sevilla, en su Sentencia de 4 de noviembre de 2009 (P.Ord. 658/2006) en la que se mantiene que la posible ilegalidad urbanística de una licencia de obras no puede impedir el acceso del establecimiento hotelero al Registro de Turismo de Andalucía:

«F.J. 2.º. No existe amparo normativo alguno al tiempo de estos acontecimientos que justificara la denegación de la inscripción definitiva por parte de la administración autonómica sobre la base de argumentos exclusivamente urbanísticos, que en este supuesto atañen a la adecuación de algunos aspectos del edificio de referencia a las previsiones contenidas en materia de alineaciones y superficie máxima edificable contenidas en el Estudio de Detalle.

[...] Resulta indicativa, a mayor abundamiento, la sistematización de los fines básicos del Registro de Turismo que se hace en su reciente regulación en el Decreto 35/2008, de 5 de febrero, cuando se refiere a los de facilitar el conocimiento, clasificación y control por parte de la Administración turística de los sujetos y establecimientos que desarrollan actividades y prestan servicios turísticos... Extremos todos ellos ajenos a los propios de control urbanístico y de adecuación de los instrumentos de planeamiento municipales que incorporarían las competencias de los Ayuntamientos en este ámbito, a partir de la expedición de las licencias correspondientes.

Lleva, en definitiva, todo este razonamiento a la imposible aceptación de la denegación de la inscripción definitiva del establecimiento de referencia en el RTA sobre la base de una decisión de la Administración autonómica amparada en aspectos exclusivamente urbanísticos.»

El término concreto de actividad clandestina turística debe ponerse en relación con el régimen legal de las presunciones legales para el ejercicio de la misma

IX. EL CONTROL DEL USO. EL EFECTIVO DESTINO DEL ESTABLECIMIENTO DE ALOJAMIENTO TURÍSTICO AL USO AUTORIZADO E INSCRITO

El control del efectivo uso turístico implantado en un establecimiento permanente o temporal que haya obtenido la correspondiente licencia urbanística municipal y, previamente, la inscripción en el Registro de Turismo de Andalucía, debe enfocarse desde dos perspectivas diferentes; la perspectiva autonómica (desde su acepción turística o desde su acepción urbanística) y la perspectiva municipal o local.

1. Control autonómico en materia turística

Atendiendo a la primera, es la propia Ley de Turismo de Andalucía la que regula en su Tit. VII el ejercicio de la Inspección Turística. Su art. 63 establece que la inspección en materia de turismo tendrá, entre otras, la función de comprobar y controlar el cumplimiento de la normativa vigente en materia de turismo, especialmente la persecución de las actividades clandestinas.

El término concreto de actividad clandestina turística debe ponerse en relación con el régimen legal de las presunciones legales para el ejercicio de la misma.

Con carácter general, la presentación de una declaración responsable en los términos expresados en el art. 38.2 de la LTA, permitirá acceder libremente al ejercicio de la actividad.

A efectos de libertad de establecimiento y de prestación de servicios, la legislación turística considera personas prestadoras de servicios turísticos quienes realicen una actividad económica por cuenta propia y de manera habitual y remunerada conforme a la normativa de aplicación debiendo figurar inscritos, asimismo, en el Registro de Turismo de Andalucía en la forma que dispone la Ley.

Esta habitualidad *se presumirá* respecto de quienes ofrezcan la prestación de servicios turísticos a través de cualquier medio publicitario o cuando el servicio turístico se preste en una o varias ocasiones dentro de un mismo año por tiempo que, en su conjunto, exceda de un mes.

Ambas presunciones —llamémoslas invertidas— permiten entender que se está prestando un servicio turístico y, por ello, se deberá exigir al prestador del servicio el conjunto de requisitos reglamentarios establecidos para la concreta actividad, así como su inscripción en el Registro de Turismo de Andalucía.

El incumplimiento de tales requisitos reputa como clandestina la actividad turística, es decir, cuando a pesar de prestar el servicio con la periodicidad mínima establecida no se encuentra legalizada la actividad o cuando se publicita la misma sin haber cumplido el deber de presentación de la declaración responsable.

Retomando el hilo inicial de este tipo de control autonómico, el mismo se lleva a cabo a través de los servicios de Inspección Turística de la Junta de Andalucía, adscritos orgánicamente a la Consejería de Turismo y Deporte de la Junta de Andalucía y que en su condición de Agentes de la Autoridad, podrán solicitar la documentación e información directamente relacionada con el cumplimiento de sus funciones, así como recabar la cooperación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad así como de otros servicios de Inspección Autonómica dependientes de otras Consejerías y Administraciones Públicas, como pudiera ser de la Inspección de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda integrada actualmente en la Secretaría General de Ordenación del Territorio y Sostenibilidad Urbana de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, Cuerpo de Inspectores que gozan igualmente de la condición de Agentes de la Autoridad en el ejercicio de sus funciones (Decreto 225/2006, de 26 de diciembre, por el que se aprueba su Reglamento de Organización y Funciones, BOJA núm. 11 de 16/01/2007).

**La Ley de Turismo de Andalucía
residencia en los Ayuntamientos
no solo la vigilancia en el
mantenimiento del uso sino
también la potestad de sancionar
el uso diferente al autorizado
mediante la licencia**

Dispone la Legislación Turística Andaluza que el ejercicio de la función inspectora por parte de estos Agentes de la Autoridad se llevará a cabo de una manera programada y se ordenará —de manera general u ordinaria— mediante los correspondientes Planes de Inspección que se aprueban mediante Orden de la persona titular de la Consejería competente en materia de turismo. Lógicamente, también cabrán las actuaciones inspectoras específicas y no programadas pues resulta evidente que no toda tipología infractora puede preverse ab initio.⁶

Sin extendernos más de lo necesario en el ejercicio de sus funciones sí resulta necesario al menos citar que el control de la normativa vigente en materia de turismo se llevará por estos Agentes de la Autoridad a través —entre otros medios— de las visitas de inspección que se realicen a los establecimientos de alojamiento turístico, levantando las actas de inspección correspondientes que podrán ser de cuatro tipos; de conformidad, de obstrucción, de advertencia, cuando los hechos consistan en la inobservancia de requisitos fácilmente subsanables y, por último, mediante las Actas de infracción.

⁶ La Orden de 23 de Diciembre de 2014, de la Consejería de Turismo y Comercio de la Junta de Andalucía (BOJA núm. 4 de 08/01/2015) aprueba el Plan de Inspección Programada en materia de turismo para el año 2015.

2. Control municipal por parte del Ayuntamiento

El art. 18 de la Ley de Turismo de Andalucía establece que los establecimientos de alojamiento turístico quedarán afectados a la prestación del servicio de alojamiento turístico objeto de inscripción en el Registro de Turismo de Andalucía, quedando prohibido durante su vigencia destinarlos a un uso distinto, bajo cualquier título. Establece el precepto mencionado que corresponde a los Ayuntamientos la potestad de vigilancia sobre el mantenimiento del uso de los establecimientos de alojamiento turístico conforme a la licencia municipal concedida.

En el mismo sentido, el art. 3 del Decreto 194/2010, de 20 de abril, de establecimientos de apartamentos turísticos establece que corresponde a los Ayuntamientos comprobar —en particular— la vigilancia sobre el mantenimiento del uso turístico de los establecimientos de apartamentos turísticos conforme a la licencia municipal concedida.

La Ley de Turismo de Andalucía residencia pues en los Ayuntamientos no solo la vigilancia en el mantenimiento del uso sino, como no podía ser de otra forma, la potestad de sancionar el uso diferente al autorizado mediante la licencia, sin perjuicio de incoar, dice el art. 18.2 de la LTA, el correspondiente expediente de restauración de la legalidad urbanística.⁷

El uso de la potestad sancionadora, deberá ejercerse aplicando el art. 222 de la LOUA el cual establece que se sancionará con multa del veinte al veinticinco por ciento del valor del edificio establecimiento o instalación, todo cambio en el uso objeto de la licencia o al que estén destinados y que contradiga la ordenación urbanística aplicable. Esta potestad sancionadora mediante la tramitación de un expediente de este carácter que se tramitará de manera paralela y coordinada al de restablecimiento de la legalidad urbanística, no tendrá más comentario en el hilo de esta exposición.

Sí entendemos que merece mayor extensión el expediente de restablecimiento de la legalidad urbanística al que la propia Ley Turística denomina 'sin perjuicio' de su tramitación. Como se ha descrito, la iniciativa del particular para el establecimiento de un establecimiento de alojamiento turístico en el suelo no urbanizable puede venir abocada por la incoación de un expediente de restablecimiento de la legalidad urbanística. En el seno del mismo, y ante la posibilidad de legalización permitida —o no prohibida— por el planeamiento municipal, el particular presenta un Proyecto de Actuación para su admisión a trámite para una actuación de interés público en el suelo no urbanizable. En estos casos, la pervivencia de la edificación ilegal se ha conseguido exclusivamente por la aprobación de un Proyecto de Actuación cuyo objeto —ahora— es la implantación de un camping, casa rural, hotel rural o las diferentes tipologías turísticas permitidas por la legislación.

Entendemos que la edificación se ha mantenido por la implantación de este uso turístico que, si deja de ejercerse de manera fraudulenta para su conversión en un uso residencial, el expediente de restablecimiento de la legalidad urbanística deberá llevar consigo la demolición de las edificaciones ilegalmente erigidas, pues las mismas se sustentaban, exclusivamente, por la implantación del uso que ha dejado de ejercerse.

Supuesto diferente al anterior pero relacionado con el mismo es la propia temporalidad del Proyecto de Actuación en suelo no urbanizable. El art. 52.4 de la LOUA establece que en los casos en

Si la edificación se ha mantenido por la implantación de uso turístico y deja de ejercerse de manera fraudulenta para su conversión en un uso residencial, deberá llevar consigo la demolición de las edificaciones ilegalmente erigidas

⁷ La STSJ de Andalucía núm. 1374/2014 de fecha 25/06/2014, con cita de la ST Supremo de fecha 09/10/1995 mantiene este control municipal sobre el efectivo uso de un establecimiento hotelero y afirma en su FJ 5 que «Queda claro que el Ayuntamiento ha otorgado una licencia para uso hotelero, y si su titular pretende alterar ese uso mediante división horizontal debe oponerse a ello por todos los medios. En este sentido el Ayuntamiento ha sido diligente, ya que el tener conocimiento por el recurrente, de la división horizontal practicada por el titular de la licencia, le requirió para que se anulara dicha operación jurídica, advirtiéndole que hasta entonces no se podía otorgar la licencia de primera ocupación».

los que la ordenación urbanística otorgue la posibilidad de llevar a cabo en el suelo no urbanizable actos de edificación o construcción, obras o instalaciones no vinculados a la explotación agrícola, pecuaria, forestal o análoga, el propietario podrá materializar estos mediante la aprobación de un Proyecto de Actuación o Plan Especial y la concesión de la pertinente licencia urbanística.

No olvidemos que la aprobación de los mismos permite que los terrenos tengan la «aptitud» necesaria para la legitimación de una determinada actuación en suelo no urbanizable, la cual, por su propia excepcionalidad, estará prevista para un determinado plazo, transcurrido el mismo cesará la vigencia de dicha cualificación (art. 42.3. LOUA).

Por este carácter temporal es por lo que el ya citado art. 52.4 de la LOUA dispone que estos actos edificatorios en suelo no urbanizable que han sido permitidos por la previa tramitación del Proyecto de Actuación o del Plan Especial, tendrán una duración limitada, aunque renovable, no inferior en ningún caso al tiempo indispensable para la amortización de la inversión. Es decir, se ha concedido al uso turístico una especie de concesión administrativa con un tiempo limitado (el establecido en el propio Proyecto de Actuación), teniéndose que restablecer la legalidad urbanística una vez que finalice la concesión y esté amortizada la inversión en el territorio.

En este caso, una vez que se ha cumplido el plazo de habilitación previsto en el propio Proyecto de Actuación, el Ayuntamiento no está ejerciendo ninguna potestad de restablecimiento derivada de un ejercicio de indisciplina urbanística, se trata de restablecer el suelo a sus finalidades inherentes establecidas legalmente (utilización y explotación agrícola, ganadera, forestal, cinegética o análogas). En este momento, el Ayuntamiento estará obligado a hacer efectiva la devolución de la garantía prestada —no de la prestación compensatoria— cuando no se hayan producido incumplimientos ni infracciones y, asimismo, se haya llevado a cabo de manera correcta las labores de restitución de los terrenos a su estado anterior.

3. Control autonómico en materia urbanística

No nos referimos en este apartado al control autonómico de la normativa turística que se establece tanto a nivel legal como reglamentario en nuestra Legislación autonómica, pues dicho control se residencia en los servicios de Inspección Turística adscritos a la Consejería de Turismo y Deporte de la Junta de Andalucía.

Al control que nos referimos en este apartado es al derivado de la posibilidad de asunción subsidiaria de competencias que se establecía en el art. 188 de la LOUA, antes de que el mismo fuera declarado inconstitucional y nulo por Sentencia núm. 154/2015, de 9 de julio (BOE núm. 194 de 14 de agosto de 2015).

El citado artículo reglamentaba un procedimiento de asunción subsidiaria de competencias por parte de la Comunidad Autónoma, en las actuaciones llevadas a cabo sin licencia u orden de ejecución, englobando medidas preventivas de suspensión de actos y usos ilegales e incluso medidas completas de restablecimiento de la legalidad urbanística con reposición de la realidad física en su caso, cuando tales **actos y usos** se originaran como consecuencia de una serie de infracciones que el legislador andaluz ya consideraba —*ab initio*— que suponían una afectación competencial autonómica dada su especial gravedad (actividades de ejecución sin instrumento de planeamiento preciso, parcelaciones urbanísticas en terrenos con régimen de suelo no urbanizable y cuando supongan la comisión de infracciones urbanísticas que carecen de plazo de caducidad para el ejercicio de la potestad de restablecimiento de la legalidad urbanística).

A mi juicio, supone éste el principal motivo de la declaración de inconstitucionalidad del precepto citado, cuando el propio Tribunal Constitucional mantiene en su FJ 7 que:

«Conforme al art. 60 LRBRL, el incumplimiento que autoriza a la Administración autonómica a ejercer tareas encomendadas a los entes locales debe afectar al ejercicio de competencias de la Comunidad Autónoma. El art. 188.1 de la LOUA no se ajusta enteramente a esta exigencia al vincular el ejercicio sustitutivo

de las competencias locales a otros criterios (letras a, b y c) que atienden al nivel de gravedad de la infracción urbanística. No puede afirmarse que el criterio de la gravedad se ajuste al de la afectación competencial, que es el que impone la legislación básica».

El Tribunal Constitucional reitera que será el art. 60 de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local (LRBRL) la norma básica que dará cobertura a la previsión autonómica de un control administrativo de sustitución, «debiendo servir dicha legislación básica como punto de referencia para enjuiciar la constitucionalidad del precepto citado.»

Asimismo, el mismo Fundamento Jurídico Séptimo se ocupa del plazo establecido en el art. 188 para asumir una asunción subsidiaria de competencias por sustitución plazo que, se entiende, no se ajusta al plazo mensual que el citado art. 60 LRBRL establece para dicha asunción subsidiaria.

«Los preceptos controvertidos, en la medida que regulan un control por sustitución, deben, en efecto, contrastarse con el art. 60 LRBRL. Este artículo asegura al ente local un plazo mensual a partir del requerimiento para ejercer autónomamente sus competencias. El indicado plazo constituye un elemento relevante para reflejar una exigencia de autonomía local que el legislador autonómico no está autorizado a rebajar; la regulación autonómica que lo redujera estaría con ello rebajando el margen de que disponen los entes locales para ejercer sus competencias con limitación consecuente del estándar de autonomía local que ha querido garantizar el legislador básico estatal. En el presente caso, los preceptos impugnados, al establecer plazos menores, alteran el nivel de autonomía local que asegura el art. 60 LRBRL y, con ello, invaden la competencia estatal en materia de bases del régimen local (art. 149.1.18 CE)».

Es decir, en modo alguno se suprime dicha posibilidad legal de sustitución, sino que la misma deberá ajustarse a una serie de requisitos que en dicha norma básica se establecen:

- Que las actuaciones (actos o usos) se ejecuten sin contar con licencia municipal o contraviendo las mismas.
- Que dichas actuaciones afecten al ámbito de competencias de la Comunidad Autónoma, y cuya cobertura económica estuviera legal o presupuestariamente garantizada. Recordar en este punto que el art. 71 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, en desarrollo de lo establecido en el art. 148.1.18 de la Constitución Española, establece la competencia exclusiva autonómica para la ordenación y la planificación del sector turístico, englobando dicha potestad a aquellas actuaciones en el territorio que puedan tener una incidencia en la misma.
- Que exista un requerimiento previo a la Entidad Local para que esta ejerza la medida cautelar de suspensión o el pleno restablecimiento del orden jurídico respecto de tales actos o usos que contravienen la legalidad.
- Que transcurra el plazo mínimo de un mes desde la recepción del requerimiento, sin que la Administración Local haya adoptado acuerdo alguno al respecto, ni en sede de suspensión cautelar de los mismos, ni en sede de un completo ejercicio de la potestad de protección de la legalidad urbanística y restablecimiento del orden jurídico perturbado.

Como ya se ha dicho en el comienzo de este control urbanístico autonómico, la posibilidad de un ejercicio subsidiario autonómico en sede de restablecimiento de la legalidad urbanística y en sede sancionadora, **tanto para actos como para usos** que infrinjan la normativa urbanística, requerirá la acumulación de los requisitos anteriormente mencionados. Sólo la concurrencia de los dichos requisitos permitiría este control autonómico urbanístico por unos actos o usos en el territorio sin contar con los requisitos legalmente establecidos.

Tenemos ejemplos en el territorio de verdaderas parcelaciones urbanísticas en suelo no urbanizable que pretenden reconvertirse en campings o albergues pero sin contar con ninguno de los

Tenemos ejemplos en el territorio de verdaderas parcelaciones urbanísticas en suelo no urbanizable que pretenden reconvertirse en campings o albergues

requisitos de unidad de explotación, movilidad, porcentaje máximo de instalaciones fijas, limitaciones máximas de estancias en tiendas, etc. Se trataría en este caso de una infracción urbanística —parcelación en suelo no urbanizable— unida a una infracción turística por carencia de los requisitos técnicos establecidos por la normativa turística para la implantación de un camping (Decreto 164/2003, de 17 de junio), que tienen una inevitable repercusión en el ámbito competencial de la Comunidad Autónoma; tanto a nivel de ordenación del territorio (art. 148.1.3 CE), como en su incidencia en el sector turístico (art. 148.1.18 CE).

X. CONCLUSIONES FINALES

Primera. Las corrientes liberalizadoras provenientes de Europa han tenido un fuerte calado en la normativa turística andaluza (La Ley 3/2010 por la que se transpuso en Andalucía la Directiva 2006/123/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, modificó la redacción inicial del Decreto regulador del RTA y obligó igualmente a la aprobación de un nuevo texto legal, la vigente Ley 13/2011, de 23 de diciembre). Dicha transposición de la normativa europea se ha realizado en Andalucía, como en el resto de Comunidades Autónomas, sin elección, es decir de una manera obligada, incorporándose de una manera general el sistema de declaración responsable e inspección posterior de la actividad.

Segunda. No ha sido así en el ámbito urbanístico, donde los actuales arts. 9.7 y 9.8 del TRLS, confirman la regla general de la inexistencia del silencio administrativo cuando lo solicitado contravenga la ordenación territorial o urbanística así como la del silencio administrativo negativo para actuaciones de nueva edificación, construcción e instalaciones de nueva planta. En el mismo sentido la STS de 28 enero de 2009 dictada en unificación de doctrina.

Tercera. Se institucionaliza la comunicación previa y la declaración responsable como mecanismos ordinarios de intervención en la legislación turística. Introducción del 'control a posteriori' ya previsto en la redacción del art. 71.bis de la Ley 30/1992, dada por la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, conocida como «Ley Omnibus».

Cuarta. Problemas de ajuste entre ambos ordenamientos jurídicos cuando la actuación pretendida afecta al SNU:

- Solo en el caso de apartamentos turísticos (en sus modalidades de playa y rural), la normativa turística menciona la necesidad de tramitación de una Actuación de Interés Público conforme con la normativa urbanística que le sea de aplicación. (art. 17 —playa— y 18.2 —rural— del Decreto 194/2010, de apartamentos turísticos).
- La legislación turística menciona de manera exclusiva la licencia de obras y declaración responsable para la construcción, ampliación o reforma de un establecimiento de alojamiento turístico (con independencia del tipo de suelo en el que se enclave) para citar en el artículo siguiente que «finalizadas las obras de construcción, ampliación o reforma». No se menciona siquiera la existencia de un procedimiento urbanístico que cualifique los terrenos para la actuación pretendida.
- Se hace necesaria la máxima coordinación entre las Administraciones implicadas (Administración Local, Autonómica en materia de Turismo y Autonómica en materia de Urbanismo). Ej. El Ayuntamiento ante el que se tramite un Proyecto de Actuación para una actividad turística en SNU no debería admitir a trámite un P.Act en el que no se describa suficientemente la actividad prevista y no se cuente con la emisión del informe de la Delegación competente en materia de Turismo sobre la adecuación de la declaración responsable a la normativa turística reguladora, o el transcurso del plazo para su emisión (un solo mes).

Quinta. El control del uso deja siempre abierta la posibilidad de incoar —además de la sanción turística— el correspondiente expediente de restauración de la legalidad urbanística. La cualificación del suelo no urbanizable para un uso diferente al agrícola, ganadero, forestal, cinegético o análogo deberá tener un plazo limitado (plazo de cualificación, art. 42.5.C.b) de la LOUA).

Sexta. El Decreto 143/2014, de 21 de octubre, cuya entrada en vigor se produce el día 11 de febrero de 2015 por el que se regula la organización y el funcionamiento del RTA ya contempla la inscripción —y no mera anotación— de las viviendas turísticas de alojamiento rural, un tipo peculiar de actividad turística en suelo no urbanizable en el que se permite que se compatibilice el uso residencial de la edificación (9 meses) con el uso turístico (máximo 3 meses).

Podría ser deseable que en su art. 8 «contenido de la inscripción» se contemplara alguna particularidad urbanística del suelo en el que se ubica el establecimiento de alojamiento turístico (Proyecto de Actuación tramitado, expediente de legalización, plazo de cualificación de los terrenos o garantía prestada).

La herramienta
indispensable para
las autorizaciones
de actividad
y urbanismo

Completamente integrado con
elconsultor.es

Experta en LICENCIAS de actividad y urbanísticas

Solución on-line de declaraciones responsables y licencias en el ámbito urbanístico y de las actividades. Adaptada a cada **Comunidad Autónoma**, le será de suma utilidad y apoyo en una de las actividades de mayor complejidad dentro de los Ayuntamientos

Contenidos elaborados por **Antonio Cano Murcia** y **Francisco Antonio Cholbi Cachá**, autores de prestigio en el ámbito local.

Cada comentario está cuidadosamente interrelacionado con otros documentos seleccionados por los autores.

Acceso a todos los contenidos: **Consultas; Expediente y formulario; Comentarios; Normativa y Jurisprudencia**

Navegación fácil e intuitiva

Actualización en el día

Desde **315 €** IVA NO INCLUIDO

 **LA LEY**
grupo Wolters Kluwer

EL CONSULTOR
DE LOS AYUNTAMIENTOS

SOLICITE UNA DEMO.

Servicio de Atención al Cliente:

902 250 500 tel. / clientes@elconsultor.es

Wolters Kluwer. When you have to be right