Casuística Alcance jurídico de la declaración de Proyectos Estratégicos de Inversión y su relación con las autorizaciones sectoriales

Casuística sobre el tema de la norma siguiente

El **Real Decreto 731/2026, de 16 de septiembre**, regula el Comité de Inversiones Estratégicas y establece los criterios y el procedimiento para la declaración previa y definitiva de los **Proyectos Estratégicos de Inversión**, así como los efectos de dicha declaración, las medidas de apoyo y las consecuencias derivadas del incumplimiento de las obligaciones o compromisos asumidos por sus promotores. Conforme a sus artículos 15 y 17, la declaración previa tiene carácter de propuesta, mientras que la definitiva corresponde a la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos, a propuesta del Comité de Inversiones Estratégicas.

La cuestión práctica consiste en determinar **hasta dónde alcanza jurídicamente la declaración de un proyecto como estratégico** y, en particular, si tal reconocimiento puede entenderse como una habilitación suficiente para ejecutar la actuación o si continúan siendo exigibles las autorizaciones urbanísticas, ambientales, industriales y sectoriales correspondientes.

Puede plantearse el supuesto de una empresa promotora que obtiene la declaración definitiva para desarrollar una instalación industrial de elevada inversión, creación de empleo e importancia tecnológica. En el procedimiento intervienen el promotor, el Comité de Inversiones Estratégicas y la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos, sin perjuicio de las restantes Administraciones competentes sobre las autorizaciones necesarias para ejecutar materialmente el proyecto.

El conflicto aparece cuando se pretende atribuir a la declaración estratégica efectos equivalentes a los de los títulos habilitantes sectoriales. El **artículo 21 del Real Decreto 731/2026** resuelve expresamente esta cuestión: las medidas de apoyo deben respetar el reparto competencial entre Administraciones y **la declaración no exime del cumplimiento de las autorizaciones exigibles conforme a la normativa aplicable**. Asimismo, los artículos 19 y 20 permiten controlar las modificaciones sustanciales del proyecto y revocar total o parcialmente la declaración o sus medidas de apoyo cuando concurran los incumplimientos previstos.

Este problema presenta una conexión directa con la **STS 1594/2023, de 29 de noviembre**, que diferencia entre el reconocimiento administrativo de un interés especial en un proyecto y los instrumentos urbanísticos y ambientales que permiten efectivamente ejecutarlo. Su doctrina ofrece un criterio útil para interpretar el nuevo régimen: **la declaración estratégica produce sus efectos propios de impulso, priorización y apoyo, pero no sustituye los procedimientos y autorizaciones legalmente exigibles**.

Casuística

Análisis

La **Sentencia del Tribunal Supremo 1594/2023, de 29 de noviembre**, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Quinta, recurso de casación 3382/2022, ECLI:ES:TS:2023:5122, analiza la declaración como campo de golf de Interés Turístico de Andalucía del proyecto «Valle del Golf Resort», situado en Mijas (Málaga).

El problema jurídico consistía en determinar si dicha declaración tenía naturaleza de plan o programa urbanístico y debía, por ello, someterse por sí misma a evaluación ambiental estratégica. El Tribunal Supremo concluye que no constituye el instrumento que habilita directamente la ejecución del proyecto, pues esta depende del planeamiento urbanístico correspondiente y de los controles ambientales exigibles.

La sentencia resulta especialmente útil para interpretar el Real Decreto 731/2026 porque permite diferenciar el **reconocimiento estratégico de una inversión** de los **títulos habilitantes necesarios para su implantación efectiva**, distinción que el actual artículo 21 formula expresamente.

Antecedentes de hecho

PRIMERO.– Objeto del proceso.
El litigio tuvo por objeto el Acuerdo de 16 de julio de 2019 del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía por el que se declaró campo de golf de Interés Turístico de Andalucía el proyecto «Valle del Golf Resort», promovido por **Logarma, S.L.**, en Mijas.

SEGUNDO.– Hechos relevantes.
El proyecto comprendía un campo de golf y diversas instalaciones turísticas y complementarias. Para obtener la declaración se siguió el procedimiento previsto en la normativa autonómica, incorporándose informes sectoriales relativos, entre otras materias, a sus efectos territoriales, urbanísticos y ambientales.

TERCERO.– Actuación de la Administración, empresa o sujeto afectado.
La Junta de Andalucía otorgó la declaración e impuso condiciones urbanísticas, territoriales, turísticas y medioambientales. La construcción y explotación quedaban subordinadas a los instrumentos de planeamiento y de prevención y control ambiental aplicables.

CUARTO.– Recurso, reclamación o controversia planteada.
La Federación de Ecologistas en Acción de Andalucía impugnó la declaración al considerar que debía calificarse como plan o programa sometido a evaluación ambiental estratégica. El Tribunal Superior de Justicia de Andalucía desestimó el recurso.

QUINTO.– Cuestión que llega al Tribunal Supremo.
La cuestión casacional consistía en determinar si la declaración de Interés Turístico debía someterse directamente a evaluación ambiental estratégica por su relación con el planeamiento urbanístico posterior.

Fundamentos de derecho

PRIMERO.– Marco jurídico aplicable.
El Tribunal Supremo examina la controversia a la luz de la **Directiva 2001/42/CE**, de la **Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental**, y de la normativa

autonómica reguladora de los campos de golf de interés turístico. La cuestión determinante era establecer la naturaleza y alcance jurídico de la declaración y su relación con el planeamiento posterior.

SEGUNDO.– Criterio jurídico del Tribunal Supremo.
La Sala considera que la declaración de Interés Turístico **no se sitúa por encima del planeamiento urbanístico ni lo sustituye**. Si el proyecto no está contemplado en el planeamiento, resulta necesaria su modificación antes de la ejecución. Por ello, la declaración constituye esencialmente una medida de fomento o impulso del proyecto, mientras que el instrumento urbanístico que proporciona cobertura a su ejecución es el sometido a las correspondientes exigencias ambientales.

TERCERO.– Aplicación del criterio al caso concreto.
En «Valle del Golf Resort», la ejecución efectiva quedaba subordinada a la adaptación del planeamiento municipal y al cumplimiento de las condiciones derivadas de los instrumentos de prevención y control ambiental. El Tribunal rechaza así la equiparación material entre la declaración turística y un plan urbanístico y concluye que aquella no precisa por sí sola evaluación ambiental estratégica.

CUARTO.– Relación con la norma analizada.
El criterio resulta plenamente útil para interpretar el **Real Decreto 731/2026**. Su artículo 21 dispone que los efectos y medidas de apoyo derivados de la declaración estratégica han de respetar el reparto competencial y que dicha declaración **no exime de obtener las autorizaciones exigibles**. En consecuencia, la declaración como Proyecto Estratégico de Inversión puede producir efectos de priorización, coordinación o apoyo, pero no transforma por sí misma el proyecto en jurídicamente ejecutable.

Fallo

PRIMERO.– Decisión principal del Tribunal Supremo.
El Tribunal Supremo establece como doctrina jurisprudencial que la declaración de Interés Turístico de Andalucía de un campo de golf **no debe someterse por sí misma a evaluación ambiental estratégica**, sin perjuicio de que sí deba someterse a ella el instrumento de planeamiento que autorice la ejecución del proyecto.

SEGUNDO.– Desestimación y confirmación.
La Sala declara **no haber lugar al recurso de casación 3382/2022**, lo desestima y confirma la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía que había rechazado la impugnación del acuerdo declarativo.

TERCERO.– Consecuencia jurídica principal.
La declaración de interés turístico mantiene su validez, pero no sustituye el planeamiento ni los controles ambientales necesarios para ejecutar la actuación. Esta delimitación constituye la principal utilidad de la sentencia para la aplicación del Real Decreto 731/2026: **la condición de Proyecto Estratégico de Inversión no equivale a una autorización material de ejecución y permanece subordinada al cumplimiento de la normativa urbanística, ambiental y sectorial correspondiente**.

CUARTO.– Costas u otros pronunciamientos.
Respecto de las costas de casación, el Tribunal dispone que cada parte abone las causadas a

su instancia y la mitad de las comunes, al no apreciar temeridad ni mala fe, manteniendo en cuanto a las costas de instancia lo acordado por la sentencia recurrida.