



Administración Local

AYUNTAMIENTO DE GRANADA

Urbanismo Obras Públicas y Licencias

Asunto.- Criterios de interpretación del PGOU-01 sobre las viviendas de uso turístico. Expte.- 18434/24.-

Criterios de interpretación del PGOU-01 sobre las viviendas de uso turístico.

LA ALCALDESA-PRESIDENTA DEL EXCMO. AYUNTAMIENTO DE GRANADA, HACE SABER:

Que el Pleno Municipal en sesión celebrada el pasado día veintiséis de julio de dos mil veinticuatro, adoptó acuerdo por el que se aprueba Criterio de interpretación, cuyo tenor literal es el que sigue:

“Se presenta a Pleno expediente núm. 18434/2024 de la Dirección General de Urbanismo relativo a criterios interpretación PGOU viviendas de uso turístico.

En el expediente consta informe propuesta, de fecha 10 de julio de 2024, suscrito por el Director General de Urbanismo, en el que, en su parte expositiva, se pone de manifiesto lo siguiente:

“El pasado 12 de junio de 2024, por Decreto de la Alcaldesa de Granada, se dictaba providencia de inicio de innovación del Plan General de Ordenación Urbana de Granada, en la que manifestaba:

El auge del alquiler turístico de viviendas de uso residencial ha afectado especialmente a los países y las ciudades más turísticas de tal forma que se hace necesario definir reglas del juego a las que se debe de ajustar esta actividad económica; reglas que deben respetar los distintos operadores económicos y que deberían intentar conciliar los intereses en juego: problemas medioambientales, territoriales y urbanísticos, problemas sociales de acceso a la vivienda, gentrificación o cambios de los entornos urbanos tradicionales, o problemas de convivencia entre residentes y turistas.

Deben destacarse la dificultad de acceso a la vivienda en propiedad por parte de los residentes debido a un aumento de los precios de venta, lo que, junto con el incremento del precio de los alquileres de vivienda habitual, eleva el coste habitacional, provocando incluso, en última instancia, el abandono de la zona por los residentes tradicionales. Ello da lugar al conocido fenómeno de la «gentrificación», vinculado actualmente al fenómeno turístico aunque el alquiler turístico no sea necesariamente su causa única y exclusiva sino más bien probablemente un conjunto de circunstancias.

Frente a estos efectos colaterales negativos de esta actividad entendemos que debe reaccionarse con una regulación que establezca determinados requisitos y exigencias para su ejercicio que no puede ser, por imperativo legal, prohibitivo pero si justificativo de la existencia de una «razón imperiosa de interés general» que les sirva de fundamento, que necesariamente pasa por la protección del entorno urbano y objetivos de política social como el derecho de acceso a la vivienda. Todo ello partiendo de la premisa de la necesidad de conciliar los distintos intereses en juego en la regulación de esta actividad económica, la vivienda de uso turístico, que por el auge adquirido presenta múltiples y diversas implicaciones empresariales, sociales y medioambientales.

En este sentido, y, precisamente, con esta conciliación integradora la jurisprudencia española en los últimos años, admite determinadas restricciones e incluso prohibiciones (zonificación, techo máximo de plazas, exclusión de viviendas en régimen de propiedad horizontal o en función de determinadas tipologías edificatorias) teniendo cuenta intereses generales de valor superior como el derecho al descanso de los vecinos, la protección del entorno urbano, o razones de protección del medio ambiente, entre otros.

Se pone de manifiesto el problema derivado del incremento de la implantación del uso turístico de la vivienda residencial, que ha rebasado cualquier previsión y ha provocado unos efectos transversales no deseados ni previstos, consecuencia de su proliferación. Estos efectos, explicados más arriba, exigen una reacción de los poderes

públicos justificada en la necesidad de garantizar un desarrollo sostenible y cohesionado del municipio en términos sociales, culturales, económicos, sanitarios y ambientales, con el objetivo fundamental de mantener y mejorar las condiciones de calidad de vida de la población. (Art. 3.2.a) LISTA).

Junto a la necesidad de regular, proteger y fomentar una actividad estratégica como la turística, debe garantizarse de manera paralela el resto de intereses públicos, haciendo coexistir ambos de manera lo más armónica posible, buscando la necesaria compatibilidad entre ambos. La Comunidad Autónoma de Andalucía tiene atribuida la competencia exclusiva en materia de turismo. En ejercicio de esa competencia, se dictó la Ley 13/2011, de 23 de diciembre, del Turismo de Andalucía y, posteriormente ya en 2016, el Decreto 28/2016, de 2 de febrero, con objeto de regular la utilización turística de la vivienda. El Decreto 31/2024, de 29 de enero, (vigente desde el 22 de febrero) modifica parte del articulado del Decreto 28/2016 y que ha supuesto un reconocimiento de la necesidad de compatibilizar, con el resto de regulaciones existentes, el ejercicio de la actividad turística, reconociendo la competencia municipal para regular los usos globales y pormenorizados de la vivienda a través de las distintas fórmulas que cada municipio considere.

El Plan General de Ordenación Urbanística de Granada fue aprobado por la resolución de la Consejera de Obras Públicas y Transportes de fecha de 9 de Febrero de 2001, y publicado en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía con fecha 6 de marzo de 2001, y publicación de normativa en el B.O.P. nº 105, de fecha 10 de mayo de 2001. Nuestro Plan ya contemplaba la singularidad de este uso, el turístico, de la vivienda y lo encuadra dentro del concepto de residencial singular estableciendo la siguiente definición de este uso del artículo 6.1.9:

Apartado 3. Se entiende por uso pormenorizado residencial singular, el correspondiente al alojamiento de personas, en general no vinculadas familiarmente, con carácter permanente y en régimen de comunidad (residencias universitarias, residencias de matrimonios, internados...), cuya admisión no quede restringida por razones de pertenencia a una determinada institución, o al relacionado con el alojamiento, eventual o temporal, de transeúntes con carácter de servicio público (establecimientos de hostelería y turismo).

Es decir, califica los usos turísticos del suelo dentro del uso pormenorizado de residencial singular, si bien no recoge y contempla, evidentemente, las distintas categorías recogidas en la posterior regulación de la actividad turística en estos años por la legislación sectorial, Ley de Turismo de 2011. No obstante, el PGOU establece una serie de requisitos a este uso, consecuente con las implicaciones en la convivencia, medioambientales y de otro tipo que de estos usos se derivan, si bien, por las fechas en las que se regula, establece, en la regulación concreta de los usos de la edificación, referencias al concepto de alojamiento hotelero, concepto éste que recoge sólo parcialmente la casuística de establecimientos existente en la materia.

El Decreto 31/2024, de 29 de enero aclara que corresponde al planeamiento urbanístico la regulación de dicho uso turístico y, en consecuencia, sustituye la exigencia de aportar la licencia de primera ocupación de la vivienda, requisito único establecido en la inicial regulación de 2016, por una declaración responsable de compatibilidad con la normativa urbanística.

Esta compatibilidad ha de ser analizada en consonancia a la regulación que nuestro Plan realiza de estos usos de la vivienda, y adaptada, en aplicación del principio de jerarquía normativa a la legislación existente en materia turística, sin que el Ayuntamiento pueda eludir su competencia y responsabilidad en aplicar los requisitos que en su día estableció para este tipo de uso; puesto que el uso es el mismo, cambia sólo las modalidades en que éste se desarrolla. Entrando aquí el principio de jerarquía competencial para justificar esta intervención municipal, intervención que ha de realizarse de inmediato por las circunstancias ya explicadas y que nos lleva a realizar esta comprobación de las condiciones establecidas en nuestro Plan a este uso turístico de la vivienda, al igual que se realiza para el resto de usos y actividades que se realizan en los edificios, cada uno regulado por su normativa sectorial específica y concreta, pero que no desplaza la regulación de los usos y condiciones urbanísticas para su ejercicio, competencia municipal.

La terminología que utiliza nuestro Plan en la regulación de las condiciones de la edificación para este uso responde al momento de su promulgación y se refiere exclusivamente al concepto o modelo de establecimiento hotelero. Como hemos visto, no contempla estas nuevas modalidades de usos turísticos que implican una ampliación de la tipología vinculada a este mismo uso y que tiene la misma repercusión urbanística, ambiental, económica y social. Por razones de seguridad jurídica, se inicia una innovación del Plan General de Ordenación Urbana para adaptarlo a la normativa existente y sustituir el término de establecimiento hotelero por una denominación aglutinadora de toda la casuística existente, utilizándose el término más amplio de alojamiento turístico (hospedaje), que recoge la actividad turística circunscrita al alojamiento con estos fines en sus distintas modalidades. Esta innovación o adaptación del Plan no obsta a aplicar, como hemos dicho, sus determinaciones relativas a estos usos de la edificación, toda vez que tenemos ya un reconocimiento y remisión expresa de la normativa sectorial a esta competencia.

Por tanto, para la inscripción y puesta en marcha de actividad de una vivienda en el Registro de Turismo de Andalucía ha de contar con la conformidad con la planificación u ordenación urbanística aplicable que acredite que dicha vivienda resulta compatible para el uso turístico dentro del uso residencial singular que recoge el PGOU 2001.

El cumplimiento va a determinar la posibilidad de desarrollar este uso en la vivienda y también va a suponer, a sensu contrario, que muchas viviendas no podrán ser utilizadas como vivienda de uso turístico, lo que conlleva una limitación al ejercicio de la actividad económica que, tal y como exige la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior y la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, debe descansar en razones imperiosas de interés general.

La situación expuesta al inicio, y que da lugar al Decreto de Alcaldía de 12 de junio de 2024, tiene entidad suficiente para servir de justificación de estas limitaciones, que no son nuevas, pero que han de aplicarse ahora. Los derechos constitucionales a la vivienda, a la protección del medio ambiente y del entorno urbano, son el fundamento de esta intervención. Dispone el Decreto de 12 de junio:

“La Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco 292/ 2019 de 11 de junio admite como fundamentación de la ordenación de las viviendas de uso turístico la necesidad de preservar la convivencia vecinal. En este sentido entiende que concurre un claro interés público en preservar la convivencia mediante una correcta ordenación de los usos, y si resulta necesaria la ordenación del uso en aras de preservar el derecho a acceder a una vivienda digna de los ciudadanos y el entorno urbano, parece razonable hacerlo en términos que la ordenación contribuya a minimizar las molestias que el uso de Viviendas con Fines Turísticos puede conllevar para los residentes.

Una limitación de la implantación de viviendas turísticas en edificios destinados a viviendas de uso residencial, debe realizarse conforme a tales parámetros indicados en el Decreto 31/2024, los Ayuntamientos, por razón imperiosa de interés general, podrán

establecer limitaciones proporcionadas a dicha razón, en lo que respecta al número máximo de viviendas de uso turístico por edificio, sector, ámbito, periodos, área o zona.

La Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, en su artículo 3.11 define como «Razón imperiosa de interés general»: razón definida e interpretada la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, limitadas las siguientes: el orden público, la seguridad pública, la protección civil, la salud pública, la preservación del equilibrio financiero del régimen de seguridad social, la protección de los derechos, la seguridad y la salud de los consumidores, de los destinatarios de servicios y de los trabajadores, las exigencias de la buena fe en las transacciones comerciales, la lucha contra el fraude, la protección del medio ambiente y del entorno urbano, la sanidad animal, la propiedad intelectual e industrial, la conservación del patrimonio histórico y artístico nacional y los objetivos de la política social y cultural.”

El Tribunal Supremo ha avalado esta postura (STS 19 de noviembre de 2020) diciendo:

“...nos encontramos ante “una razón imperiosa de interés general” que habilitaba, a la Administración local, para someter a las VUT de referencia, a una calificación o régimen de usos urbanística, como el contenido en la Modificación del PGOU, que no va encaminado - en modo alguno- a la exclusión de la normativa europea y española sobre competencia, sino, más al contrario, a posibilitar la efectiva conciliación, de la citada y lícita actividad económica del alquiler vacacional, con la organización del régimen interno de la ciudad, posibilitando la convivencia residencial estable y habitual con una actividad caracterizada por su transitoriedad y falta de permanencia, al responder a circunstanciales necesidades alojativas”.

Entendemos, por tanto, justificada y de aplicación la regulación recogida en nuestro Plan General referente a las condiciones de la edificación para uso de residencial singular, recogidas en los artículos 6.2.7.1.y siguientes, y por tanto sujetos a la necesaria intervención administrativa de comprobación de su cumplimiento. Verificación que se realiza mediante licencia para uso residencial singular o cambio de uso, en su caso, exigidos por la normativa sectorial desde la entrada en vigor del el Decreto 31/2024, ya que en el caso de la ciudad de Granada se regulan esas condiciones para el uso hotelero o turístico de la edificación. Todo ello sin perjuicio de la tramitación de la adaptación de nuestro PGOU a la normativa sectorial de turismo con objeto de recoger las distintas tipologías de uso. Entendemos adecuada la aprobación y publicación de un criterio de interpretación del PGOU de Granada que proporcione la necesaria publicidad y seguridad jurídica a los ciudadanos en cuanto a la aplicación de esta medida.

Dispone el artículo 6.2.7.1, de especial relevancia para el tema que nos ocupa:

6.2.7.1.- Tipos de usos de alojamiento hotelero: definiciones y condiciones de implantación.

2.- Se entiende por uso no exclusivo de alojamiento hotelero , al uso de la edificación correspondiente al alojamiento, eventual o temporal, de transeúntes, con carácter de servicio público, integrado por todos aquellos establecimientos de esta naturaleza que se incluyen en la legislación específica en materia de hostelería y turismo, que se desarrolla junto a otras actividades sobre un mismo inmueble.

Como uso dominante podrá implantarse sobre suelos donde esté permitido el uso pormenorizado residencial singular, conforme a las determinaciones establecidas por las distintas calificaciones. En todo caso, deberá asegurarse la independencia del acceso al uso de alojamiento hotelero en relación con el acceso al resto de los usos implantados sobre el mismo inmueble.

También podrá implantarse como uso complementario de otro dominante sobre un mismo inmueble, siempre que cuente con acceso independiente del resto de usos implantados sobre dicho inmueble, y lo permitan las condiciones de usos del presente PGOU de Granada, así como las condiciones de implantación derivadas de la aplicación de las correspondientes legislaciones sectoriales de afectación.

En cuanto a la tramitación de criterios interpretativos, el art. 1.1.7 de la Normativa del PGOU estipula que la interpretación del Plan General corresponde al Ayuntamiento de Granada en el ejercicio de sus competencias urbanísticas, sin perjuicio de las facultades revisoras de la Junta de Andalucía, conforme a las leyes vigentes, y de las funciones jurisdiccionales del Poder Judicial.

El Pleno Municipal tiene atribuida la competencia para los acuerdos de aprobación que pongan fin a la tramitación municipal de planes y demás instrumentos de ordenación (art. 123.1.i de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de bases de régimen local -LBRL- y art. 16.1.i del Reglamento Orgánico Municipal -ROM-, Boletín Oficial de la Provincia nº 185, de 29 de septiembre de 2014), previo dictamen de la Comisión Informativa Delegada que corresponda (art. 122.4 de la LBRL y arts. 46 y 55 del ROM), así que sería lógica la adopción del correspondiente acuerdo de interpretación por el Pleno de la Corporación; sin necesidad, no obstante, de mayoría absoluta (artículo 123.2 in fine de la LBRL), al tratarse de meras funciones de interpretación del planeamiento urbanístico y no de aprobación o innovación.

Habida cuenta del carácter general de los instrumentos de ordenación urbanística, para garantizar el suficiente conocimiento del acto administrativo y ante concurrencia de una pluralidad indeterminada de personas destinatarias, en virtud del art. 45, apartados primero y tercero, de la LPACAP, procedería su publicación en el Boletín Oficial de la Provincia.

Por tanto, de conformidad con lo expuesto, se estima que procede la aprobación del criterio interpretativo.

Durante el transcurso del debate se producen las siguientes intervenciones:

Finalizado el debate, se somete el expediente a votación, obteniéndose el siguiente resultado:

- 23 votos a favor emitidos por los 14 Concejales/Concejales presentes del Grupo Municipal del Partido Popular, Sres./Sras.: Dña. María Francisca Carazo Villalonga, D. Jorge Saavedra Requena, Dña. Ana Isabel Agudo Martínez, D. Enrique Manuel Catalina Carmona, D. Vito Rafael Episcopo Solís, Dña. María Rosario Pallares Rodríguez, D. Juan Ramón Ferreira Siles, D. Jorge Iglesias Puerta, Dña. Amparo Arrabal Martín, Dña. Ana Belén Sánchez Requena, Dña. Encarnación González Fernández, Dña. Carolina Amate Villanueva, D. Fernando Parra Moreno y Dña. Elisa Campoy Soler; y los 9 Concejales/Concejales presentes del Grupo Municipal Socialista, Sres./Sras.: D. Francisco Cuenca Rodríguez, Dña. Ana María Muñoz Arquelladas, D. Jacobo Calvo Ramos, Dña. María Raquel Ruz Peis, D. Eduardo José Castillo Jiménez, Dña. María Eva Fernández Romero, Dña. María de Leyva Campaña, Dña. Nuria Gutiérrez Medina y D. Juan José Ibáñez Martínez.

- 2 abstenciones emitidas por las Concejales del Grupo Municipal VOX, Sras.: Dña. Beatriz Sánchez Agustino y Dña. Mónica del Carmen Rodríguez Gallego.

En consecuencia, aceptando dictamen de la Comisión Municipal de Urbanismo, Limpieza Viaria, Mantenimiento y Participación Ciudadana, de fecha 15 de julio de 2024, y de conformidad con lo establecido en art. 1.1.7 de la Normativa del PGOU; y en ejercicio de las competencias atribuidas en el vigente artículo 123.1.i) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local, y en idénticos términos el artículo 16.1.i) del Reglamento Orgánico Municipal (B.O.P. nº. 185 de 29/09/2014), que justifican de forma lógica la aprobación del criterio de interpretación también por el Pleno de la Corporación, sin necesidad, no obstante, de mayoría absoluta, el Ayuntamiento Pleno aceptando propuesta, de fecha 10 de julio de 2024, suscrita por el Director General de Urbanismo, **acuerda** por mayoría (23 votos a favor y 2 abstenciones):

PRIMERO: Aprobar el siguiente criterio de interpretación:

“La regulación recogida en nuestro Plan General referente a las condiciones de la edificación para uso de residencial singular, como el correspondiente al alojamiento, eventual o temporal, de transeúntes con carácter de servicio público (establecimientos de hostelería y turismo), es de aplicación a la totalidad de modalidades de uso turístico de los edificios y viviendas, recogidas en la normativa de Turismo de Andalucía. Y por tanto las condiciones recogidas en los artículos 6.2.7.1.y siguientes, referidas al alojamiento hotelero, son también de aplicación a estas modalidades y por tanto este uso esta sujeto a la necesaria intervención administrativa de comprobación de su cumplimiento.”

SEGUNDO.- Publicar el presente acuerdo en el Boletín Oficial de la Provincia para su general conocimiento.”

Lo que se hace público para general conocimiento, indicando que, contra el anterior acuerdo, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer con carácter potestativo Recurso de Reposición, en el plazo de un mes a contar desde el día siguiente a la publicación del presente Edicto en el Boletín Oficial de la Provincia, ante el Pleno Municipal; o bien directamente el Recurso Contencioso-Administrativo, ante la Sala de lo Contencioso Administrativo con sede en Granada, del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente a la publicación del presente Edicto en el B.O.P.

En el caso de interponerse el Recurso de Reposición con carácter potestativo, no se podrá interponer el Recurso Contencioso Administrativo, sino hasta la resolución expresa o presunta del mismo. No obstante, podrá utilizar cualquier otro recurso o medio de impugnación que considere conveniente.

El Delegado de Urbanismo, Obras Públicas y Licencias,

Fdo. Enrique M. Catalina Carmona.