



## MEMORIA:

CONSULTA PÚBLICA PREVIA PARA LA REDACCIÓN DE LA "MODIFICACIÓN DEL PGOU DE JEREZ DE LA FRONTERA PARA ADECUAR LA NORMATIVA RESPECTO AL USO HOSPEDAJE, CONFORME A LA REGULACIÓN EN MATERIA DE TURISMO".

### I.- INTRODUCCIÓN

La modificación del Plan General de Ordenación Urbanística de Jerez (en adelante, PGOU) que se propone tiene por objeto la regulación del "uso hospedaje" y su adecuación a la normativa autonómica en materia de turismo.

El Estatuto de Autonomía para Andalucía atribuye en su artículo 71 a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de turismo, incluyendo la ordenación del sector turístico y la regulación y clasificación de las empresas y establecimientos turísticos. En ejercicio de dicha competencia, la Ley 13/2011, de 23 de diciembre, del Turismo de Andalucía, establece los elementos esenciales de esta regulación. Entre los servicios turísticos contemplados en su artículo 28.1 se encuentra el del alojamiento, cuando se facilite hospedaje o estancia a las personas usuarias de servicios turísticos.

Las viviendas con fines turísticos se regulan por primera vez en nuestra Comunidad Autónoma tras la entrada en vigor de la citada Ley 13/2011, de 23 de diciembre, mediante el Decreto 28/2016, de 2 de febrero, de las viviendas con fines turísticos y de modificación del Decreto 194/2010, de 20 de abril, de establecimientos de apartamentos turísticos, configurándose el alojamiento en las mismas como un servicio turístico de alojamiento previsto en el artículo 28.1.a) de dicha ley.

En el número 24 del Boletín Oficial de la Junta de Andalucía, de 2 de febrero, se publicó el Decreto 31/2024, de 29 de enero, por el que se modifican diversas disposiciones en materia de vivienda de uso turístico, establecimientos de apartamentos turísticos y hoteleros de la Comunidad Autónoma de Andalucía (en adelante, Decreto 31/2024). El Decreto 31/2024 incorpora una serie de cambios en la normativa autonómica en

materia de turismo y despeja cualquier duda sobre las competencias municipales en la materia. Dice su preámbulo:

*"En concreto, corresponde a los municipios atribuir los distintos usos del suelo y del patrimonio edificado, incluyendo el uso turístico compatible con las diversas tipologías de suelo, ya sea residencial, terciario u otro. Con esta modificación se aclara, en consecuencia, que son los instrumentos de planeamiento urbanístico o las ordenanzas municipales las que pueden introducir, en su caso, las correspondientes exigencias sobre el uso compatible o complementario de este tipo de viviendas que sirven de alojamiento turístico, o introducir otro tipo de limitaciones sectoriales diferentes a las de ordenación turística de conformidad con los principios de proporcionalidad, objetividad, necesidad y seguridad jurídica".*

En esta dirección el primer párrafo del apartado 2 del artículo 2 del Decreto 31/2024, establece que *"Asimismo, las viviendas de uso turístico estarán sometidas a los requerimientos de la normativa turística, civil, mercantil y urbanística emanados de la Unión Europea, Administración del Estado, de la Comunidad Autónoma de Andalucía y de los entes locales en el marco de sus respectivas competencias"*. Esto es, se invoca de manera expresa el sometimiento a la normativa urbanística de los entes locales.

Igualmente, para poder iniciar la prestación del servicio de alojamiento en una vivienda de uso turístico hay que acreditar que se cumple con el requisito urbanístico de disponer de licencia de ocupación o documento equivalente (declaración responsable) para su uso como vivienda, y además la persona titular de la prestación debe *"manifestar que resulta compatible para el uso como vivienda de uso turístico de conformidad con la planificación u ordenación urbanística aplicable"* (artículo 9.1.e).

Admitida la competencia municipal en este ámbito, respecto al contenido propiamente de la propuesta de modificación del PGOU el primer objetivo es clarificar en qué uso urbanístico se encuadran las viviendas destinadas a alojamiento turístico así como fijar las condiciones de compatibilidad con el uso residencial. Las viviendas de uso turístico responden a las necesidades y fines propios de una actividad económica de ahí que se proponga su regulación dentro del uso terciario, pormenorizadamente uso de hospedaje.

De acuerdo con el apartado 1 del artículo 2 del Decreto 31/2024 *"El alojamiento en viviendas de uso turístico será considerado como un servicio turístico y deberá cumplir con las prescripciones de la Ley 13/2011, de 23 de diciembre y con lo establecido en el presente Decreto"*.

Y como señala el preámbulo del Decreto 31/2024 "se trata de viviendas no destinadas a su fin primordial, como es el de la residencia, domicilio o la morada, sino inmuebles que se dedican, de forma permanente u ocasional, al desarrollo de una actividad económica consistente en el alojamiento y sus servicios inherentes para clientes de paso en cortas estancias o breves periodos de tiempo" (el subrayado es nuestro).

En palabras del mencionado preámbulo "un fenómeno que originariamente se caracterizaba por la puesta en oferta de un recurso turístico por parte de «anfitriones» individuales y de prestación por parte de personas físicas, a título particular, a través de plataformas digitales colaborativas, ha ido evolucionando a la progresiva comercialización y gestión de un servicio turístico de elevada oferta y demanda, conformándose una modalidad más de alojamiento, desarrollado en viviendas a través de profesionales que administran la explotación de inmuebles de diferentes propietarios individuales o de grandes tenedores".

Como tuvo ocasión de indicar el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía en su Sentencia 513/2022, de 13 de noviembre de 2023, "La calificación de la VFT como uso terciario viene impuesta por la Ley 13/2011, de 23 de diciembre, del Turismo de Andalucía y el Decreto 28/2016 y por la naturaleza de la actividad desarrollada en ella, que no es residencial porque no satisface la necesidad de vivienda permanente o estable de los ciudadanos, sino la transitoria o provisional de quien se traslada fuera de su domicilio, prestando un servicio integrado en el tráfico comercial o económico".

En consecuencia, puesto que las viviendas de uso turístico constituyen una actividad económica, en la modificación del PGOU que se propone se localizan dentro del uso terciario (uso global "d"), pormenorizadamente uso de hospedaje (d4) y no dentro del uso residencial de vivienda (uso global "c") como ha venido sucediendo hasta ahora.

El siguiente paso es establecer cuáles son los requisitos técnicos y condiciones de orden "urbanística" que deben cumplir los inmuebles que, diseñados originalmente para lo residencial, comparten espacio con viviendas destinadas a un uso turístico. Se trata de buscar la regulación más adecuada para que todos los derechos e intereses que intervienen en el proceso puedan verse equilibrados.

Asimismo y de acuerdo con el citado Decreto 31/2024 se propone con la modificación del PGOU una nueva regulación de los establecimientos de apartamentos turísticos, partiendo de la clasificación legal en dos grupos: Edificios/complejos (el denominado "edificio de apartamentos turísticos") y Edificios Conjuntos.

En este sentido el artículo 9 del Decreto 194/2010, de 20 de abril, de establecimientos de apartamentos turísticos, modificado por el Decreto 31/2024, ha quedado redactado del siguiente modo:

"Artículo 9. Grupos.

1. Los establecimientos de apartamentos turísticos se clasifican en dos grupos:

a) Edificios/complejos.

b) Conjuntos.

2. Pertenecen al grupo edificios/complejos aquellos establecimientos integrados por tres o más unidades de alojamiento que ocupan la totalidad o parte independiente de un edificio o de varios, disponiendo de entrada propia y, en su caso, ascensores y escaleras de uso exclusivo, pudiendo adoptar la denominación de "edificio de apartamentos turísticos" o "complejo de apartamentos turísticos" en el caso de varios edificios.

3. Pertenecen al grupo conjunto aquellos establecimientos integrados por tres o más unidades de alojamiento ubicadas en un mismo inmueble o grupo de inmuebles contiguos o no, ocupando sólo una parte de los mismos, en los que se presta el servicio de alojamiento turístico.

A efectos de lo establecido en el párrafo anterior, se entiende como grupo de inmuebles no contiguos aquel constituido por dos o más inmuebles situados dentro de una misma urbanización o núcleo residencial dotado de instalaciones o servicios comunes.

En el caso de que los apartamentos turísticos se ubiquen en diferentes inmuebles, deberá indicarse la localización exacta de cada uno de ellos en toda publicidad o canal de oferta turística y la recepción de las personas usuarias se realizará en uno de los inmuebles del establecimiento."

La modificación que se propone afectará singularmente a los apartamentos turísticos ubicados en edificios conjuntos en los que se plantean problemas similares a las viviendas de uso turístico desde la perspectiva de la convivencia entre residentes y turistas.

Aunque el objetivo inicial son las viviendas de uso turístico y, en menor medida, los apartamentos turísticos con ocasión de la modificación que se propone se procederá a adaptar la regulación del PGOU sobre el uso "hospedaje" a la actual normativa sectorial en materia de establecimientos de alojamiento turístico (establecimientos hoteleros y

campamentos de turismo) en aras de garantizar mayor seguridad jurídica. En el vigente PGOU encontramos referencias al derogado Decreto 47/2004, de 10 de febrero, de establecimientos hoteleros hoy sustituido por el Decreto-ley 13/2020, de 18 de mayo, por el que se establecen medidas extraordinarias y urgentes relativas a establecimientos hoteleros, que ha incorporado una nueva clasificación de los grupos de establecimientos hosteleros.

En virtud del citado Decreto-ley 13/2020, de 18 de mayo, debe considerarse excluida de la ordenación de los establecimientos hoteleros a las residencias de estudiantes y los colegios mayores que desarrollen una finalidad educativa, así como los albergues, centros o cualquier otro establecimiento similar para contingentes particulares cuando desarrollen una finalidad social, recogida en su norma sectorial.

La regulación del uso hospedaje en el vigente PGOU se desarrolla en los siguientes artículos de sus Normas Urbanísticas:

**Art. 6.5.1. Definición y clasificación general**

*1. Es uso de servicio terciario el que tiene por finalidad la presentación de servicios al público, a las empresas y a los organismos, tales como los servicios de alojamiento temporal, servicios de hostelería y ocio, comercio al por menor en sus distintas formas, servicios administrativos, burocráticos y financieros, así como despachos profesionales, asesorías, consultas y servicios personales análogos.*

*2. A efectos de su pormenorización se establecen las siguientes clases:*

- d1. Hostelería y Esparcimiento*
- d2. Comercio*
- d3. Oficinas y Servicios privados de interés público*
- d4. Hospedaje*
- d5. Recreativo*

*La definición y clasificación para cada uno estos usos pormenorizados se detallan a continuación:*

*(...)*

**d4. Hospedaje**

*Comprenden aquellas actividades que se destinan a proporcionar alojamiento temporal a las personas. Se establecen dos subgrupos, atendiendo al tipo de alojamiento*

**a. Establecimientos hoteleros:** *hoteles, hoteles apartamentos, hostales, pensiones, La categoría de los establecimientos hoteleros vendrá determinada por el Decreto 47/2004, de 10 de febrero, de Establecimientos Hoteleros, o norma que la sustituya. Se incluyen en este grupo las residencias de estudiantes, colegios mayores universitarios.*

**b. Hospedaje al aire libre:** como camping, campamentos o albergues en los que las actividades se desarrollen, fundamentalmente, al aire libre

**c. Apartamentos Turísticos:** Establecimientos destinados a prestar el servicio de alojamiento turístico, compuestos por un conjunto de unidades de alojamiento y regulados por la Ley 13/2011, de 23 de diciembre, del Turismo de Andalucía y su desarrollo reglamentario o norma que los sustituya.

Dichas actividades podrán prestar servicios complementarios distintos al hospedaje en el mismo establecimiento (restaurantes, cafeterías, etc.). No se incluyen en este punto los alojamientos de asistencia social, de ancianos, ni conventos, ni residencias con dirección médica, que pertenecerán al uso pormenorizado sanitario y asistencial.  
(...)

**Art. 6.5.2. Localización y compatibilización de los usos terciarios.**

(...)

**d4. Hospedaje**

Los establecimientos hoteleros podrán situarse en cualquier zona, pero siempre en edificio exclusivo o distinto uso al uso residencial de viviendas, sin perjuicio de las normas particulares de cada zona.

El hospedaje al aire libre, se admitirá en el suelo no urbanizable con las limitaciones que se imponga por sus normas particulares.

Los apartamentos turísticos podrán localizarse en zona global residencial en las mismas condiciones que sea admitido el uso residencial considerándose compatibles entre sí, y en cualquier otra zona en las mismas condiciones que las establecidas para los establecimientos hoteleros, y su implantación se regulará por las determinaciones establecidas en la Ley 13/2011, de 23 de diciembre, del Turismo de Andalucía y su desarrollo reglamentario o norma que los sustituya.

**Art. 6.5.3 Condiciones de los establecimientos de los usos terciarios.**

(...)

**d4. Hospedaje**

Los establecimientos destinados a estos usos deberán cumplir con el Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo, aprobatorio del Código Técnico de la Edificación, las Ordenanzas Municipales de Protección del Medio Ambiente, Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental, Decreto 293/2009, de 7 de julio, por el que se aprueba el reglamento que regula las normas para la accesibilidad en las infraestructuras, el urbanismo, la edificación y el transporte en Andalucía o posteriores que la modifiquen y demás normativa sectorial que les resulte de aplicación y, en su caso, los requisitos que establece la Ley 13/2011, de 23 de diciembre, del Turismo de Andalucía y su desarrollo reglamentario o norma que los sustituya.

## II.- EL TRÁMITE DE CONSULTA PÚBLICA PREVIA


La participación ciudadana en el procedimiento de elaboración de disposiciones administrativas de carácter general, garantizada por la propia Constitución Española en el artículo 105.a) más allá de constituir una exigencia legal resulta una práctica necesaria de legitimidad democrática al hacer posible que los ciudadanos/as, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones representativas de intereses colectivos, se impliquen en la toma de decisiones públicas y, correlativamente, proporcionen a las autoridades y al personal al servicio de las Administraciones Públicas los elementos de juicio suficientes para garantizar no sólo la legalidad, sino también el acierto y la oportunidad de los acuerdos que se adopten.

El artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPACAP), incorpora un trámite de consulta pública previa, que constituye una novedad relevante por lo que supone de refuerzo de la participación ciudadana.

Igualmente y de acuerdo con el artículo 10.1, letra a) de la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio de Andalucía (en adelante, LISTA), la ciudadanía, las entidades representativas de los intereses de la ciudadanía y, en su caso, las entidades de participación ciudadana reguladas en la legislación en tal materia tienen derecho a participar en los procesos de elaboración, tramitación y aprobación de los instrumentos de ordenación. A tal fin, las Administraciones Públicas adoptarán cuantas medidas e iniciativas sean precisas para garantizar tal participación y para velar por el derecho a la información y a la transparencia en dichos procesos. En todo caso, esos procesos participativos se acompañarán de las labores de difusión necesarias que garanticen el efectivo ejercicio del derecho.

Y en su artículo 77 la LISTA regula las consultas, como acto preparatorio del procedimiento de tramitación de los instrumentos de ordenación urbanística. El apartado 2 del citado artículo 77 dice así:

*“2. La Administración promoverá, a través de su portal web, una consulta pública con carácter previo a la elaboración del instrumento de ordenación urbanística, en la que se recabará la opinión de la ciudadanía y del resto de potenciales interesados en participar en el proceso de elaboración, acerca de los problemas que se pretenden solucionar, la necesidad y oportunidad de tramitar el instrumento y los objetivos y alternativas propuestos para el mismo.*”

 <b>Ayuntamiento de Jerez</b>	<b>Código Cifrado de Verificación: XC28D550Y101225</b>	
	Verificación de la integridad de este documento electrónico mediante la aplicación: Sistema de Información Municipal	
Firma	JOSE FRANCISCO SANCHEZ MORALES	FECHA 15/01/2025



*La consulta pública será necesaria para los instrumentos de ordenación urbanística en los que sea preceptiva la elaboración de un Avance y potestativa en los restantes instrumentos.*

*Durante el trámite de consulta se publicarán en el portal web los documentos que se estimen necesarios para dar a conocer la iniciativa y para promover la participación. Esta obligación se considerará cumplida mediante la publicación del Avance en los supuestos en los que resulta preceptiva su elaboración”.*

En el presente caso la consulta pública no es preceptiva pues la modificación del PGOU que se plantea no precisa de la elaboración de un Avance al no someterse a evaluación ambiental estratégica. No obstante, se ha considerado la oportunidad de abrir un periodo de consulta pública en aras de favorecer la participación ciudadana dado el gran impacto social y económico de las medidas que se proponen.

### **III.- CONTENIDO DE LA CONSULTA PÚBLICA PREVIA**

Por este motivo, con carácter previo a la elaboración de la Modificación del Plan General, se sustancia una consulta pública, a través del portal web de esta Administración en la que, de acuerdo con lo previsto en la LPACAP y LISTA, se recabará la opinión de la ciudadanía, las entidades representativas de los intereses de la ciudadanía y de las organizaciones más representativas potencialmente afectadas por la futura norma acerca de:

- A. Los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa.
- B. La necesidad y oportunidad de su aprobación.
- C. Los objetivos, alcance y ámbito de la modificación.
- D. Las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias.

#### **A) PROBLEMAS QUE SE PRETENDEN SOLUCIONAR CON LA INICIATIVA:**

El fenómeno de las viviendas destinadas a un uso turístico (VUT) que en los últimos tiempos se manifiesta con especial intensidad ha generado externalidades no deseadas consecuencia en gran medida de la falta de una regulación concreta. Definir el marco legal al que se debe ajustar esta modalidad de alojamiento resulta hoy absolutamente necesario.

Una ordenación que compatibilice el legítimo interés de los propietarios por obtener un rendimiento económico de sus bienes inmuebles con el



derecho a la intimidad, la tranquilidad y el descanso de los residentes. Normas dirigidas a la protección del medio ambiente y a la preservación de los entornos urbanos como tradicionalmente han sido concebidos. Normas que eviten el éxodo de los residentes de determinadas zonas de la ciudad. Todo ello sin olvidar las dificultades para el acceso a la vivienda que se producen en aquellos ámbitos caracterizados por una mayor presencia de VUT.

## **B) NECESIDAD Y OPORTUNIDAD DE SU APROBACIÓN:**

El Decreto 31/2024, de 29 de enero, por el que se modifican diversas disposiciones en materia de viviendas de uso turístico, establecimientos de apartamentos turísticos y hoteleros de la Comunidad Autónoma de Andalucía, en vigor desde el mes de febrero de este año, no deja ya lugar a dudas sobre las competencias municipales en la materia. Dice su exposición de motivos:


*"En concreto, **corresponde a los municipios** atribuir los distintos usos del suelo y del patrimonio edificado, incluyendo el uso turístico compatible con las diversas tipologías de suelo, ya sea residencial, terciario u otro. Con esta modificación se aclara, en consecuencia, que son los instrumentos de planeamiento urbanístico o las ordenanzas municipales las que pueden introducir, en su caso, las correspondientes exigencias sobre el uso compatible o complementario de este tipo de viviendas que sirven de alojamiento turístico, o introducir otro tipo de limitaciones sectoriales diferentes a las de ordenación turística de conformidad con los principios de proporcionalidad, objetividad, necesidad y seguridad jurídica".*

Al amparo de lo dispuesto en el Decreto 31/2024, el Ayuntamiento de Jerez propone acometer una modificación puntual del Plan General de Ordenación Urbanística de Jerez (PGOU).

Como nos recuerda la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio de Andalucía (artículo 3) entre los fines de la ordenación urbanística se encuentra *"Conseguir 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."*

## **C) OBJETIVOS, ALCANCE Y ÁMBITO DE LA MODIFICACIÓN:**

Con la Modificación del PGOU se pretende clarificar en qué uso urbanístico se encuadra esta actividad (VUT) y analizar sus condiciones de compatibilidad con el uso residencial. Las viviendas de uso turístico responden a las necesidades y fines propios de una **actividad económica**

 <b>Ayuntamiento de Jerez</b>	<b>Código Cifrado de Verificación: XC28D550Y101225</b>	
	Verificación de la integridad de este documento electrónico mediante la aplicación: Sistema de Información Municipal	
Firma	JOSE FRANCISCO SANCHEZ MORALES	FECHA   15/01/2025

cada vez más profesionalizada por lo que se regularán dentro del uso de "hospedaje". Como señala el Decreto 31/2024, es un "servicio de alojamiento turístico" cuyo objeto no es otro que facilitar hospedaje o estancia a las personas usuarias de servicios turísticos.

Esta Modificación del PGOU de Jerez de la Frontera, fijará los requisitos técnicos y condiciones de orden "urbanístico" que deben cumplir los inmuebles que, diseñados originalmente para lo residencial, comparten espacio con viviendas destinadas a un uso turístico.

Asimismo y de acuerdo con el citado Decreto 31/2024 se propone con la propuesta de modificación del PGOU la regulación de los establecimientos de apartamentos turísticos. Partiendo de la clasificación legal en dos grupos: Edificios/complejos (el denominado "edificio de apartamentos turísticos") y Edificios Conjuntos, la modificación afectará singularmente a los apartamentos turísticos ubicados en edificios conjuntos en los que se plantean problemas similares a las viviendas de uso turístico desde la perspectiva de la convivencia entre residentes y turistas.

Aunque el objetivo inicial son las viviendas de uso turístico y, en menor medida, los apartamentos turísticos con ocasión de la modificación que se propone se procederá a adaptar la regulación del PGOU sobre el uso "hospedaje" (también a nivel de terminología) a la actual normativa sectorial en materia de establecimientos de alojamiento turístico - establecimientos hoteleros y campamentos de turismo- en aras de garantizar mayor seguridad jurídica. Frente al derogado Decreto 47/2004, de 10 de febrero, de establecimientos hoteleros, se deberá hacer referencia a la nueva clasificación de los grupos de establecimientos hosteleros que introduce el Decreto-ley 13/2020, de 18 de mayo, por el que se establecen medidas extraordinarias y urgentes relativas a establecimientos hoteleros.

La regulación del uso hospedaje en el vigente PGOU se desarrolla en los siguientes artículos de sus Normas Urbanísticas:

- En el Art. 6.5.1 se definen los distintos usos terciarios, entre los que se encuentra el uso denominado "d4. Hospedaje".
- En el Art. 6.5.2. se regula la "Localización y compatibilización de los usos terciarios", entre los que se incluye el uso "d4. Hospedaje".
- En el Art. 6.5.3 se regulan las "Condiciones de los establecimientos de los usos terciarios", entre los que se incluye el uso "d4. Hospedaje".

#### **D) POSIBLES SOLUCIONES ALTERNATIVAS, REGULATORIAS Y NO REGULATORIAS:**

No existen alternativas no regulatorias. Debe recogerse en una norma jurídica puesto que su contenido habrá de ser observado, respetado y cumplido por la generalidad de los ciudadanos y esa norma es el actual Plan General ya que se trata de modificar la regulación del "uso hospedaje" que el propio Plan incorpora.


#### **IV.- PLAZO Y ENVIO DE APORTACIONES**

En atención a lo expuesto la consulta se sustanciará de la siguiente forma:

- a) Se publicará en el espacio del portal web municipal dedicado a la consulta pública.
- b) Se estima la oportunidad de disponer un plazo de consulta de treinta (30) días hábiles a contar desde la publicación en el espacio del portal web municipal dedicado a la consulta pública.
- c) Lugar o medio por el que realizar las aportaciones: A través del formulario habilitado en el espacio del portal web municipal dedicado a la consulta pública o a través de los cauces habituales de presentación previstos en la ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

En Jerez, a la fecha de la firma electrónica

El Director de Servicio de Ejecución de la Edificación

	<b>Código Cifrado de Verificación: XC28D550Y101225</b>	
	Verificación de la integridad de este documento electrónico mediante la aplicación: Sistema de Información Municipal	
Firma	JOSE FRANCISCO SANCHEZ MORALES	FECHA 15/01/2025