



## INFORME SOBRE INNOVACIONES EN MATERIA DE TURISMO Y URBANISMO

1 de 61

**Autores:**

**Manuel Mingorance Martín:**

**Socio Director de Mingorance Business Lawyers**

**Fátima Ribas Rodríguez:**

**Abogada Asociada de Mingorance Business Lawyers**

**25 de noviembre de 2020.**

## ÍNDICE

|      |   |    |
|------|---|----|
| I.   | Introducción – Antecedentes.....  | 5  |
| II.  | Objetivo del informe. ....  | 6  |
| III. | Objeto y alcance del informe.....   | 6  |
|      | 1.Fase de planificación, diseño, recopilación de información y análisis cuantitativo.....                 | 6  |
|      | 2.Fase de análisis cualitativo e interpretación.....  | 7  |
|      | 3.Fase de análisis comparativo con otras Comunidades Autónomas.....                                       | 7  |
|      | 4.Propuestas de mejora jurídicamente viables.....   | 7  |
| IV.  | El impacto del COVID-19 en el sector turístico.....   | 7  |
| V.   | Normativa aplicable objeto del informe.....   | 9  |
|      | 1.Normativa general.....  | 9  |
|      | 2.Normativa territorial y urbanística.....  | 9  |
|      | 3.Normativa sobre establecimientos hoteleros de Andalucía. ....   | 10 |
|      | 4. Normativa sectorial aplicable. ....  | 10 |
| V.   | Diagnóstico y análisis jurídico administrativo. ....  | 11 |
|      | 1.Análisis de la normativa vigente y aplicable. ....  | 11 |
|      | 1.1. Competencias en materia de turismo. ....   | 11 |
|      | A) Distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de turismo. ....   | 11 |
|      | B) Las competencias en materia de turismo de las entidades locales. ....                                  | 14 |
|      | 1.2. Competencias en materia de urbanismo. ....   | 16 |
|      | A) Distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de urbanismo. .... | 16 |
|      | B) Las competencias en materia de urbanismo de las entidades locales. ....                                | 18 |
|      | 2.Análisis de la normativa aplicable a la reforma de la planta hotelera de Andalucía.....                 | 19 |
|      | 2.1. Normativa turística aplicable. ....  | 19 |
|      | 2.2. Normativa urbanística aplicable. ....  | 22 |
|      | 2.3. Normativa medio ambiental aplicable.....   | 25 |
|      | 2.4. Normativa sobre Patrimonio Histórico aplicable. ....   | 26 |
|      | 2.5. Normativa sobre Costas aplicable.....  | 30 |
| VII. | Análisis comparativo con otras Comunidades Autónomas.....   | 33 |
|      | A) Islas Baleares.....  | 33 |
|      | B) Islas Canarias. ....   | 36 |

|   |    |
|---|----|
| C) Comunidad Autónoma de Murcia.....                            | 39 |
| D) Conclusiones.....  | 44 |
| VIII. Propuesta normativa jurídicamente viable.....             | 45 |
| 1. La tramitación de la reforma a través de un Decreto-Ley..... | 46 |
| 2. Propuesta de Decreto-Ley.....                                | 49 |
| 3. Propuesta normativa sectorial.....                           | 54 |
| IX. Resumen ejecutivo.....                                      | 58 |
| X. Anexos.....  | 61 |

## I. Introducción – Antecedentes.

La Confederación de Empresarios de Andalucía (en adelante, CEA) tiene entre sus objetivos la interlocución con los poderes públicos para el impulso de la adopción de medidas en apoyo de las empresas andaluzas, sobre todo en materias de activación económica, generación de empleo y simplificación de trámites administrativos. Esta labor de impulso resulta esencial, a la fecha de elaboración del presente Informe, debido a la crisis sanitaria provocada por el COVID-19, puesto que las medidas de contención adoptadas por los distintos Estados para hacerle frente están teniendo un fuerte impacto económico que afecta, en particular, a determinadas empresas y sectores de la economía y, muy concretamente al sector turístico.

Este impacto económico del COVID-19 sobre el sector turístico ha afectado gravemente a la Comunidad Autónoma de Andalucía, y ha supuesto la pérdida de miles de puestos de trabajo, así como el cierre definitivo de muchos de los establecimientos hoteleros que estaban en funcionamiento.

Por ello, el 18 de mayo de 2020 se aprobó el Decreto-Ley 13/2020, que establece medidas extraordinarias y urgentes relativas a establecimientos hoteleros, coordinación de alertas, impulso de la telematización, reactivación del sector cultural y flexibilización en diversos ámbitos ante la situación generada por el coronavirus (COVID-19), con el que se pretende dar viabilidad a la reorganización y adaptación de los establecimientos hoteleros con el fin de recuperar un sector estratégico de la economía andaluza.

El objetivo de este Decreto-Ley es volver a reposicionar a Andalucía como destino turístico, y ello pasa necesariamente por implementar actuaciones y nuevas medidas desde la perspectiva de la seguridad y la gestión de riesgos, la sostenibilidad, la responsabilidad y el compromiso de los establecimientos hoteleros de la Comunidad Autónoma de Andalucía. En esta línea, una actuación fundamental para el impulso turístico andaluz es mejorar y renovar la planta hotelera existente actualmente.

Para alcanzar estos objetivos, CEA cree oportuno y conveniente realizar un análisis de la normativa aplicable, para determinar aquellos aspectos de la misma que requieran de una adaptación a este nuevo escenario, es decir, que permita la reforma de la planta hotelera de Andalucía para su mejora y actualización. Es decir, se trata de concretar, desde un punto de vista jurídico, la oportunidad de incorporar al ordenamiento jurídico andaluz un “marco normativo especial y excepcional” para la renovación y rehabilitación

edificatoria de los establecimientos hoteleros, de forma que se logre la dinamización económica del sector turístico y se potencie su competitividad de cara a la salida de la crisis económica generada por el COVID-19.

## **II. Objetivo del informe.**

1. El objetivo del presente Informe jurídico administrativo es describir el contenido óptimo de la mejora, modernización y renovación de la planta hotelera andaluza en el marco de la consecución de los fines previstos en el Decreto-Ley 13/2020.
2. En este sentido, es objetivo del trabajo analizar el marco jurídico-administrativo existente que incide en la ejecución de dichas actuaciones, en especial de la normativa de carácter sectorial y, con carácter singular, la normativa y competencias de las entidades locales.
3. Finalmente, se realiza una propuesta de modificación de la normativa que sea coherente y haga viable la ejecución de la mejora, modernización y renovación de la planta hotelera andaluza en el marco de la consecución de los fines previstos en el Decreto-Ley 13/2020.

## **III. Objeto y alcance del informe.**

El objeto del Informe comprende el análisis de la normativa y de los procedimientos administrativos aplicables en Andalucía en materia de reformas de los establecimientos hoteleros, tanto desde un punto de vista urbanístico como sectorial. Igualmente, es objeto del presente informe realizar, en su caso, sobre la base del diagnóstico, las propuestas de mejora de la normativa aplicable que sea coherente y haga viable la ejecución de la reforma de la planta hotelera en el marco de la consecución de los fines previstos en el Decreto-Ley 13/2020.

Para lograr de forma eficaz el objeto perseguido, el alcance del Informe comprende las siguientes actuaciones:

- 1. Fase de planificación, diseño, recopilación de información y análisis cuantitativo.**

En primer lugar, se procederá a la recopilación de cuanta información esté disponible de la situación de la planta hotelera y de la normativa vigente, los procedimientos administrativos y Administraciones competentes que pueden intervenir en la ejecución de la reforma hotelera en el marco de la consecución de los fines previstos en el Decreto-Ley 13/2020.

## **2. Fase de análisis cualitativo e interpretación.**

En segundo lugar, se realizará un estudio general de la normativa y de los procedimientos administrativos aplicables en Andalucía en materia de reformas de los establecimientos hoteleros, tanto desde un punto de vista urbanístico como sectorial, para identificar aquellas actuaciones necesarias para la adaptación de las mismas a los fines previstos en el Decreto-Ley 13/2020.

## **3. Fase de análisis comparativo con otras Comunidades Autónomas.**

En tercer lugar, se lleva a cabo un estudio de la normativa y procedimientos administrativos existentes en otras Comunidades Autónomas, relativas a reforma de la planta hotelera, al objeto de realizar un análisis comparativo con la normativa y procedimientos vigentes en la Comunidad Autónoma de Andalucía.

## **4. Propuestas de mejora jurídicamente viables.**

A la luz de los resultados obtenidos en las fases anteriores, se realizarán propuestas jurídicamente viables de la normativa, que sea coherente y haga viable la ejecución de la reforma de la planta hotelera en el marco de la consecución de los fines previstos en el Decreto-Ley 13/2020.

## **IV. El impacto del COVID-19 en el sector turístico.**

La crisis sanitaria provocada por el COVID-19 ha tenido un grave impacto en la economía a nivel global que, según las previsiones del Banco Mundial, se ha reducido un 5,2% en 2020, sufriendo la peor recesión conocida desde la Segunda Guerra Mundial. Así, en España y, concretamente, en Andalucía, uno de los sectores

económicos más afectados ha sido el turístico, debido a las restricciones impuestas por las autoridades para hacer frente al coronavirus, así como a la necesidad de restringir el contacto social para evitar contagios.

A nivel nacional, se estima que el PIB turístico podría caer cerca de un 45% en el conjunto de 2020, lo que supondría la pérdida de alrededor del 5% del PIB total. Por ejemplo, sólo en los meses de julio y agosto de 2020 las pernoctaciones en establecimientos turísticos españoles disminuyeron en 82 millones (un 60,8% menos que el año anterior), y los ingresos por turismo extranjero se redujeron en más de 15.000 millones de euros (un 77,6% menos que el año anterior).

En relación con el año 2019, se estima una pérdida aproximada de 250 millones de estancias hoteleras a lo largo del año 2020, esto significa en torno a 26,2 millones de euros menos al mes de media, lo que supone un descenso acumulado de los ingresos del 73% anual.

Por su parte, en la Comunidad Autónoma de Andalucía el sector turístico representa el 13% del Producto Interior Bruto (PIB) y cuenta con 8.551 establecimientos (se incluyen también apartamentos turísticos), que suponen 449.520 plazas de alojamiento y que dan empleo a, aproximadamente, 50.000 trabajadores de manera directa y a 400.000 de forma indirecta, por los sectores conectados con el mismo (restauración, ocio, etc.).

El COVID-19 ha golpeado de una forma sin precedentes el sector turístico andaluz, de forma que se estima que las pérdidas pueden llegar a ser de 16.000 millones de euros sólo en el año 2020, y que ha provocado la destrucción de 120.000 empleos relacionados con el mismo. Por tanto, el coronavirus ha dejado a este sector, esencial para la economía andaluza, en un estado crítico, que requiere de la adopción de medidas excepcionales para su recuperación.

Incentivar el turismo andaluz debe ser, en consecuencia, uno de los pilares fundamentales en la adopción de medidas para la recuperación económica de Andalucía y de un sector en evidente peligro. Este incentivo al turismo andaluz puede ir desde medidas puramente económicas, en las que no profundizaremos, hasta aquellas que se proponen en el presente Informe, de carácter normativo, dirigidas a agilizar determinados procedimientos que permitan a los establecimientos turísticos andaluces



renovar y modernizar sus instalaciones, para ofrecer servicios competitivos de excelente calidad.

## **V. Normativa aplicable objeto del informe.**

En este apartado se analizará la normativa aplicable a los establecimientos hoteleros de Andalucía, su régimen urbanístico y el régimen administrativo general vigente, en orden a realizar un diagnóstico sobre

### **1. Normativa general.**

- 1) Constitución Española de 1978.
- 2) Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía.
- 3) Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.
- 4) Ley 5/2010, de 11 de junio, de autonomía local de Andalucía.
- 5) Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.
- 6) Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas.

### **2. Normativa territorial y urbanística.**

- 1) Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía.
- 2) Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía.
- 3) Decreto 60/2010, de 16 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Disciplina Urbanística de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

- 4) Decreto 36/2014, de 11 de febrero, por el que se regula el ejercicio de las competencias de la Administración de la Junta de Andalucía en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo.
- 5) Decreto-Ley 2/2018, de 26 de junio, de simplificación de normas en materia de energía y fomento de las energías renovables en Andalucía.

### **3. Normativa sobre establecimientos hoteleros de Andalucía.**

- 1) Ley 13/2011, de 23 de diciembre, del Turismo de Andalucía.
- 2) Real Decreto 698/1979, de 13 de febrero, sobre transferencia de competencias de la Administración del Estado a la Junta de Andalucía en materia de Administración local, agricultura, transporte, urbanismo, actividades molestas y turismo.
- 3) Decreto-ley 13/2020, de 18 de mayo, por el que se establecen medidas extraordinarias y urgentes relativas a establecimientos hoteleros, coordinación de alertas, impulso de la telematización, reactivación del sector cultural y flexibilización en diversos ámbitos ante la situación generada por el coronavirus (COVID-19).
- 4) Orden de 25 de abril de 2005, por la que se aprueban las características y dimensiones de los distintivos de los establecimientos hoteleros.
- 5) Acuerdo de 5 de mayo de 2020, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba la formulación del Plan General del Turismo Sostenible de Andalucía META 2027.

### **4. Normativa sectorial aplicable.**

- 1) Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas.
- 2) Ley 7/2007, de 9 de julio de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental.
- 3) Ley 14/2007, de 26 de noviembre, del Patrimonio Histórico de Andalucía.

- 4) Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de Costas.
- 5) Decreto 19/1995, de 7 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Protección y Fomento del Patrimonio Histórico de Andalucía.

## **V. Diagnóstico y análisis jurídico administrativo.**

### **1. Análisis de la normativa vigente y aplicable.**

El diagnóstico y análisis jurídico administrativo debe partir de una breve explicación introductoria sobre la distribución de competencias legislativas en las principales materias vinculadas al objeto del presente Informe, esto es, en materia de turismo y urbanismo, aunque otras disciplinas sectoriales también incidan en dichas materias, como medioambiente o cultura, y que serán objeto de análisis en los siguientes apartados.

Posteriormente se llevará a cabo el estudio de la normativa aplicable a la reforma de la planta hotelera de Andalucía y el régimen urbanístico y sectorial aplicable, en orden a analizar su nivel de coherencia y adaptación a los objetivos previstos en el Decreto-Ley 13/2020.

#### **1.1. Competencias en materia de turismo.**

##### **A) Distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de turismo.**

La Constitución Española señala en su artículo 148.1. 18.<sup>a</sup> que las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en materia de “*promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial*”. Esta es la única referencia al turismo que lleva a cabo el texto constitucional sin que en el artículo 149 se atribuya al Estado

competencias específicas en materia de turismo, aunque otras competencias estatales sí influyen en la ordenación del turismo tales como medio ambiente, patrimonio histórico, extranjería o transportes y comunicaciones, entre otros.

El Tribunal Constitucional es el que ha ido perfilando esta competencia en materia de turismo, por ejemplo, en su Sentencia nº 125/1984, de 20 de diciembre, en la que se indica lo siguiente al respecto:

- El carácter exclusivo de las competencias de las Comunidades Autónomas en materia de turismo, de tal forma que *“no tiene por qué entrar aquí en juego la cláusula de reserva residual del 149.3 de la C. E. («la competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado»), puesto que los Estatutos de las Comunidades en conflicto sí que han sido cauce explícito de asunción de las competencias sobre turismo”*.
- En relación con la posible colisión de títulos competenciales (en el caso de la Sentencia con el título competencial estatal en materia de comercio exterior) el Tribunal Constitucional señala que *“la posible concurrencia imperfecta de títulos obliga al intérprete del bloque de la constitucionalidad y de la norma o normas constitutivas del objeto de un conflicto a una tarea de ponderación, difícilmente conceptualizable y, por fuerza, casuística. En el caso que nos ocupa, el objeto directo de la norma impugnada es el turismo y los efectos que su ejecución pudieran producir en el comercio exterior serían indirectos y de escasa entidad. La finalidad de la norma, en cuanto la vincula sólo débilmente con el comercio exterior, debe ceder en este caso frente a su contenido material, esto es, obliga a interpretarla como norma que disciplina la actividad turística”*.
- Se admite por el Tribunal Constitucional que existan ciertas competencias estatales que puedan influir en el turismo, pero las mismas deben ser interpretadas de tal forma que no se vacíe de contenido la competencia turística autonómica (Sentencia nº 125/1984; nº 75/1989, de 25 de abril; nº 88/1987 de 2 de junio).

Pues bien, teniendo en cuenta esta distribución de competencias en materia de turismo que lleva a cabo la Constitución Española, se han traspasado a las Comunidades Autónomas las funciones y servicios que correspondían al Estado en materia de turismo, a través de distintos Reales Decretos. Así, en Andalucía dicho traspaso se llevó a cabo a través del Real Decreto 698/1979, de 13 de febrero, sobre transferencia de competencias de la Administración del Estado a la Junta de Andalucía en materia de Administración local, agricultura, transporte, urbanismo, actividades molestas y turismo.

La Sección Sexta del Real Decreto 698/1979 establece que se transfieren a la Junta de Andalucía las siguientes funciones en materia de ordenación de la oferta y la infraestructura turística atribuidas a la Administración del Estado, con los límites que se expresan el mismo. Entre estas funciones se encuentran las relativas a *“tramitar y resolver los expedientes relativos a concesiones, autorizaciones o licencias solicitadas para obras, construcciones, instalaciones, servicios o actividades, por motivos o para fines turísticos dentro de los respectivos centros o zonas”* y la de *“informar con carácter previo de todas las solicitudes que reciban los órganos competentes de la administración local respecto de las autorizaciones o licencias para obras, construcciones, instalaciones, servicios o actividades dentro de un centro o zona, por motivos o para fines no turísticos”*.

Ahora bien, esta transferencia de competencias no impide que el Estado ejerza facultades de coordinación de la ordenación general de la actividad turística, tal y como señala el Tribunal Constitucional en su Sentencia nº 32/1983, de 28 de abril: *“la coordinación persigue la integración de la diversidad de las partes o subsistemas en el conjunto o sistema, evitando contradicciones y reduciendo disfunciones... En este sentido hay que entender la competencia estatal de coordinación general... (que) aunque constituye un reforzamiento o complemento de la noción de bases, es una competencia distinta (...)”*.

Por tanto, puede afirmarse que, aunque el turismo sea competencia autonómica, no puede entenderse la misma desligada de las competencias estatales e incluso locales, debido a la relación que guarda esta materia con otras como el urbanismo, el medio ambiente, el patrimonio histórico, la cultura o la planificación económica. Concretamente, siguiendo al Tribunal

Constitucional, y como hemos adelantado anteriormente, las competencias estatales que pueden influir sobre el turismo son las siguientes:

- El comercio exterior (artículo 149.1. 10º CE): conforme a la STC de 2 de noviembre de 1984, *“la importancia de los ingresos que la actividad turística proporciona a la economía nacional procedentes de la demanda exterior convierte, sin duda, al turismo en una de las partidas más significativas de la balanza exterior. Por consiguiente, la promoción exterior del turismo adquiere desde esta perspectiva una dimensión que lo sitúa dentro de la competencia estatal del artículo 149.1.10 de la Constitución”*.
- Las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (artículo 149.1.13 CE): el Tribunal Constitucional establece que no cabe una interpretación extensiva de este título que vacíe de contenido la competencia autonómica.
- La regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales (artículo 149.1.30 CE).
- Otras competencias: medio ambiente, patrimonio histórico-artístico, costas y urbanismo; nacionalidad, inmigración y extranjería; divisas y cambio de monedas; marina mercante y abanderamiento de buques; transportes y comunicaciones; ferias, juegos y apuestas o espectáculos públicos.

En resumen, las Comunidades Autónomas ostentan la competencia específica en materia de turismo, conforme al artículo 148.1.18º de la Constitución Española y el Real Decreto 698/1979, de 13 de febrero, sin que ello sea óbice para que el Estado pueda regular algunas materias relacionadas con el turismo conforme a las competencias que le atribuye el artículo 149.1 CE.

## **B) Las competencias en materia de turismo de las entidades locales.**

La Constitución Española, en sus artículos 137 y 140, otorga a las entidades locales, respectivamente *“autonomía para la gestión de sus respectivos intereses”* y *“la autonomía de los municipios”*. En este sentido, se puede

afirmar que el turismo es una materia de interés público local, y así se refleja en el artículo 25.2.h) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL), en el que se establece expresamente que *“el Municipio ejercerá en todo caso como competencias propias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, la Información y promoción de la actividad turística de interés y ámbito local”*.

La competencia en materia de turismo de los entes locales recogida en la LRBRL se refiere la potestad reglamentaria y de autoorganización, potestad de programación y planificación (artículo 4.1.a) y c) LRBRL), a través de la aprobación de Ordenanzas municipales o de Planes o Programas municipales (principalmente Planes urbanísticos).

Por su parte, el artículo 4 de la Ley 13/2011, de 23 de diciembre, del Turismo de Andalucía. prevé lo siguiente:

*“1. Son competencias propias de los municipios en materia de turismo las determinadas en el artículo 9.16 de la Ley 5/2010, de 11 de junio.*

*2. La Junta de Andalucía podrá transferir o delegar en los municipios cualesquiera otras competencias en materia de turismo de acuerdo con lo previsto en la sección 4.ª del Capítulo II del Título I de la Ley 5/2010, de 11 de junio”.*

Así, el artículo 9.16 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, señala como competencia propia de los municipios andaluces la Promoción del turismo, que incluye:

- a) La promoción de sus recursos turísticos y fiestas de especial interés.*
- b) La participación en la formulación de los instrumentos de planificación y promoción del sistema turístico en Andalucía.*
- c) El diseño de la política de infraestructuras turísticas de titularidad propia”.*

Por tanto, puede afirmarse que, en virtud de las disposiciones legales analizadas, los entes locales ostentan competencias en materia turística, subordinadas a las que tienen el Estado y las Comunidades Autónomas. En este sentido, a estas competencias puramente turísticas se añaden las competencias municipales en materia urbanística, que se estudiarán en el apartado siguiente y que tienen gran relevancia a los efectos del presente Informe.

## **1.2. Competencias en materia de urbanismo.**

### **A) Distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de urbanismo.**

El artículo 148.1.3º de la Constitución Española establece que *“las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda”*. Es decir, las Comunidades Autónomas tienen, conforme al texto constitucional, la competencia legislativa en materia de urbanismo, siempre respetando las condiciones básicas estatales que garanticen la igualdad del derecho de propiedad del suelo, ex art. 149.1.1º CE, concretamente, en materia de expropiación forzosa, régimen de valoración del suelo y responsabilidad administrativa.

Todas las Comunidades Autónomas han asumido la competencia de urbanismo en sus Estatutos de Autonomía, por ejemplo, en Andalucía la misma se recoge en el artículo 56.3 de su Estatuto de Autonomía, en los siguientes términos:

*“Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de urbanismo, que incluye, en todo caso, la regulación del régimen urbanístico del suelo; la regulación del régimen jurídico de la propiedad del suelo, respetando las condiciones básicas que el Estado establece para garantizar la igualdad del ejercicio del derecho a la propiedad; el establecimiento y la regulación de los instrumentos de planeamiento y de gestión urbanística; la política de suelo y vivienda, la regulación de los patrimonios públicos de suelo y vivienda y el régimen de la intervención administrativa en la edificación, la urbanización y el uso del suelo y el subsuelo; y la protección de la legalidad urbanística, que incluye en todo*



*caso la inspección urbanística, las órdenes de suspensión de obras y licencias, las medidas de restauración de la legalidad física alterada, así como la disciplina urbanística”.*

En este sentido, la Sentencia del Tribunal Constitucional nº 61/1997 señala lo siguiente:

*“La competencia autonómica exclusiva sobre urbanismo ha de integrarse sistemáticamente con aquellas otras estatales que, si bien en modo alguno podrían legitimar una regulación general del entero régimen jurídico del suelo, pueden propiciar, sin embargo, que se afecte puntualmente a la materia urbanística (establecimiento de las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio del derecho de propiedad urbana, determinados aspectos de la expropiación forzosa o de la responsabilidad administrativa). Pero ha de añadirse, a renglón seguido, que no debe perderse de vista que en el reparto competencial efectuado por la CE es a las comunidades autónomas a las que se ha atribuido la competencia exclusiva sobre el urbanismo, y por ende es a tales entes públicos a los que compete emanar normas que afecten a la ordenación urbanística, en el sentido más arriba expuesto”.*

Ahora bien, partiendo de esta competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas, con máximo respeto a las condiciones básicas establecidas por el Estado para garantizar la igualdad del derecho de propiedad urbana en todo el territorio nacional, hay que señalar que el Estado ostenta también competencias que, al igual que ocurría con el turismo, inciden en el urbanismo de alguna forma, tales como:

- Competencia exclusiva del Estado en materia del procedimiento administrativo común (artículo 149.1.18º CE).
- Competencia sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas (artículo 149.1.18º CE).
- Competencias en determinadas materias sectoriales que influyen en el urbanismo (por ejemplo, Puertos).

- Competencia sobre las bases y coordinación de la planificación económica (artículo 149.1.13º CE).

Teniendo en cuenta todo lo anterior, se puede concluir que en materia de urbanismo las Comunidades Autónomas tienen encomendada la formulación legislativa del modelo territorial y urbanístico en sus territorios, siendo el Estado el encargado de determinar un marco básico que garantice la igualdad de derechos en todo el territorio nacional.

## **B) Las competencias en materia de urbanismo de las entidades locales.**

El artículo 25.2.a) de la LRBRL establece que *“el Municipio ejercerá en todo caso como competencias propias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en las siguientes materias: a) Urbanismo: planeamiento, gestión, ejecución y disciplina urbanística. Protección y gestión del Patrimonio histórico. Promoción y gestión de la vivienda de protección pública con criterios de sostenibilidad financiera. Conservación y rehabilitación de la edificación”*.

Asimismo, intervienen en la actividad de los ciudadanos a través del *“sometimiento a previa licencia y otros actos de control preventivo”* (artículo 84.1.b) LRBRL). Esta última competencia de los entes locales es muy relevante para el objeto del presente Informe, debido a que a través de la concesión de licencias en el ámbito turístico (fundamentalmente de obras o de ocupación/utilización), se permite a los entes locales intervenir en el emplazamiento y posibles reformas de los establecimientos hoteleros sitios en el municipio.

Cabe señalar que la Constitución Española no ha fijado una atribución específica de competencias locales en materia de urbanismo, sino que, tal y como señala el Tribunal Constitucional en su Sentencia nº 159/2001, las Comunidades Autónomas pueden *“regular de diversas maneras la actividad urbanística, y otorgar en ella a los entes locales, y singularmente a los municipios, una mayor o menor presencia y participación en los distintos ámbitos en los cuales*

*tradicionalmente se divide el urbanismo (planeamiento, gestión de los planes y disciplina), siempre que respete ese núcleo mínimo identificable de facultades, competencias y atribuciones (al menos en el plano de la ejecución o gestión urbanística) que hará que dichos entes locales sean reconocibles por los ciudadanos como una instancia de toma de decisiones autónoma e individualizada (...). So pena de incurrir en inconstitucionalidad por vulneración de la garantía institucional de la autonomía local, el legislador tiene vedada toda regulación de la capacidad decisoria de los entes locales respecto de las materias de su interés que se sitúe por debajo de ese umbral mínimo que les garantiza su participación efectiva en los asuntos que les atañen y, por consiguiente, su existencia como reales instituciones de autogobierno”.*

Por tanto, las entidades locales tienen competencias en materia de urbanismo conforme al artículo 25.2.a) LRBRL, pero siempre respetando las líneas fijadas por el Estado y las Comunidades Autónomas, siendo estas últimas, conforme a su competencia exclusiva en urbanismo, las que determinen el grado de participación de los entes locales en la materia. Tal y como hemos señalado, la competencia de los entes locales con mayor relevancia a efectos del presente Informe es la consistente en el otorgamiento de licencias urbanísticas, principalmente de obras y de ocupación/utilización, cuando se trata de actuaciones que afectan a establecimientos hoteleros.

## **2. Análisis de la normativa aplicable a la reforma de la planta hotelera de Andalucía.**

### **2.1. Normativa turística aplicable.**

El punto de partida para el análisis de la normativa turística aplicable a la reforma de la planta hotelera de Andalucía debe ser necesariamente la Ley 13/2011, de 23 de diciembre, del Turismo de Andalucía. Así, esta Ley establece como objetivos generales en su artículo 9 estimular “*la mejora de la calidad y de la competitividad de la oferta turística andaluza*”.

Para la consecución de estos objetivos, se plantean numerosas acciones en su artículo 10, entre los que destacan, por su relación con el objeto del presente Informe, los siguientes:

*“a) La creación de infraestructuras y de servicios que faciliten un desarrollo empresarial eficiente en el sector, promoviendo un incremento de la competitividad de las empresas turísticas.*

*b) La diversificación de los productos turísticos, así como la incorporación de nuevas ofertas de actividades vinculadas al turismo que potencien la cualificación de los destinos turísticos andaluces.*

*d) El uso eficiente y sostenible del suelo como recurso, destinando los espacios más idóneos para un uso turístico a la implantación de aquellas actividades susceptibles de generar mayor nivel de empleo y valor añadido en la economía local.*

*f) La mejora de la calidad de la urbanización de los espacios en los que se desenvuelve la estancia de las personas turistas, con el fin de potenciar su dotación con equipamientos específicos.*

*g) La mejora de la calidad, de la accesibilidad y de la modernización de los servicios y de los establecimientos turísticos.*

*h) La renovación de las edificaciones y de las instalaciones de los establecimientos turísticos que supongan una mejora en la gestión y control de sus actividades mediante la utilización de las mejores técnicas disponibles menos contaminantes o menos lesivas para el medio ambiente, en especial las medidas tendentes a la eficiencia energética y de gestión de residuos, así como otras medidas dirigidas a la adaptación a los efectos del cambio climático.*

*i) La rehabilitación de espacios y edificios de interés patrimonial, sin menoscabo de las competencias atribuidas a la Consejería competente en materia de patrimonio histórico, con destino al desarrollo de actividades turísticas o a la prestación de servicios turísticos”.*

Además, el artículo 11 de la Ley de Turismo de Andalucía contempla, como instrumento básico y esencial en la ordenación de los recursos turísticos de esta Comunidad Autónoma, el Plan General del Turismo. Mediante el Acuerdo de 5 de mayo de 2020, del Consejo de Gobierno, se aprobó la formulación del Plan General

del Turismo Sostenible de Andalucía META 2027 que *“tiene como finalidad la mejora de la gestión del turismo en un marco de desarrollo sostenible social, económico, y ambiental, apostando por un modelo competitivo y emprendedor, de calidad, inteligente, igualitario e inclusivo, basado en sus recursos humanos y en el valor identitario del destino Andalucía”*.

El Plan General del Turismo Sostenible de Andalucía, que a la fecha de emisión del presente Informe se encuentra todavía en formulación tendrá, entre otros, los siguientes objetivos estratégicos:

*“a) Restablecer y reforzar la posición estratégica del turismo en Andalucía para la creación de riqueza de forma equilibrada en el territorio, sobre los pilares de la sostenibilidad global, la calidad integral, la innovación y la distribución equitativa de las cargas y los beneficios, tanto económicos como sociales, derivados de la actividad turística.*

*b) Orientar la oferta de productos turísticos hacia la inclusividad, la diversidad, la accesibilidad, la excelencia, la desestacionalización y el respeto al medio ambiente, al territorio y a la población local, de forma que se fomente la competitividad y la sostenibilidad, partiendo de un modelo de promoción turística de vanguardia que aproveche el potencial de la marca Andalucía”*.

Por otro lado, y así se señaló en los Antecedentes del presente Informe, dada la vulnerabilidad del sector turístico a la crisis sanitaria internacional provocada por el coronavirus, el 18 de mayo de 2020 entró en vigor el Decreto-ley 13/2020, de 18 de mayo, por el que se establecen medidas extraordinarias y urgentes relativas a establecimientos hoteleros, coordinación de alertas, impulso de la telematización, reactivación del sector cultural y flexibilización en diversos ámbitos ante la situación generada por el coronavirus (COVID-19).

Este Decreto-Ley, por el que se establece una nueva regulación de los establecimientos hoteleros, se dicta, según su Exposición de Motivos, *“con el objetivo de contribuir a evitar un impacto económico prolongado más allá de la crisis sanitaria en el sector turístico andaluz”* y por ser *“una necesidad esencial para la recuperación de la actividad de los establecimientos hoteleros ya existentes y para fomentar nuevas inversiones empresariales en este sector, frenándose, asimismo, la caída del empleo*

*que se prevé en los establecimientos hoteleros y el cese definitivo de su actividad en muchos de ellos”. Asimismo, con la entrada en vigor del Decreto-Ley 13/2020, conforme a su Disposición Derogatoria Única, se deroga el Decreto 47/2004, de 10 de febrero, de establecimientos hoteleros, por considerar que la regulación contenida en el mismo resulta “obsoleta e insuficiente para afrontar el desafío que supone superar la grave situación de crisis que está sufriendo el sector turístico”.*

Así, puede afirmarse que este Decreto-Ley se dicta en consonancia con los objetivos del Plan General del Turismo Sostenible de Andalucía dado que, conforme al mismo, *“el futuro del sector turístico andaluz debe diseñarse sobre el fortalecimiento de su competitividad y de su capacidad de resiliencia, desde una perspectiva integral, inclusiva, sostenible y socialmente comprometida con la población local”.*

Por tanto, puede concluirse que la normativa existente en Andalucía en materia de establecimientos turísticos se encuentra adaptada a la nueva situación provocada por el coronavirus, fijándose entre sus objetivos principales el fortalecimiento del sector turístico a través de la mejora de la calidad y la modernización de la oferta turística andaluza, con el fin último de conseguir la excelencia en la prestación de estos servicios.

## **2.2. Normativa urbanística aplicable.**

La Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía (en adelante, LOUA) hace mención en alguno de sus preceptos a la ordenación del suelo de uso turístico. En su Disposición Adicional Novena prevé la “Caracterización del suelo de uso turístico”, en los siguientes términos:

*“A los efectos de su calificación y ordenación urbanística, mediante el correspondiente instrumento de planeamiento urbanístico, se considerará suelo de uso turístico el que en un porcentaje superior al cincuenta por ciento 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 podrá reducirse hasta en cinco puntos porcentuales sin perder su consideración de suelo de uso turístico siempre que la edificabilidad correspondiente a este último porcentaje se destine a*

*cualesquiera otros servicios turísticos definidos como tales en la legislación turística”.*

Por su parte, el artículo 17.1.1º LOUA establece para el Suelo Urbano No Consolidado y el Suelo Urbanizable que *“cuando el uso característico sea el turístico no se superará la edificabilidad de 0,3 metros cuadrados de techo por metro cuadrado de suelo”.* Asimismo, este precepto añade, en cuanto a las reservas para dotaciones, que en los suelos con uso turístico deberá reservarse *“entre el veinticinco y el treinta por ciento de la superficie del sector, debiendo destinarse como mínimo el veinte por ciento del sector a parques y jardines, y además, entre 1 y 1,5 plazas de aparcamiento público por cada 100 metros cuadrados de techo edificable”.*

El artículo 42.1 incluye el uso turístico entre las actuaciones de interés público que pueden desarrollarse en terrenos con el régimen de suelo no urbanizable.

Pues bien, centrándonos en el objeto del presente Informe, el artículo 169.1.e) LOUA somete a previa licencia municipal *“las obras de construcción, edificación e implantación de instalaciones de toda clase y cualquiera que sea su uso, definitivas o provisionales, sean de nueva planta o de ampliación, así como las de modificación o reforma, cuando afecten a la estructura, la disposición interior o el aspecto exterior, y las de demolición de las existentes, salvo el supuesto de ruina física inminente”.*

En el mismo sentido encontramos el artículo 8, apartado d), del Decreto 60/2010, de 16 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Disciplina Urbanística de la Comunidad Autónoma de Andalucía (en adelante, RDU). Conforme al artículo 6 del RDU, el objeto de la licencia municipal es *“la comprobación por la Administración municipal de que las actuaciones de los administrados sujetas a ella se adecuan a la ordenación territorial y urbanística vigente”.*

Añadiendo que, *“para ello, la intervención municipal irá dirigida a comprobar, entre otros, los siguientes aspectos:*

- a) El cumplimiento de los presupuestos legalmente exigibles para la ejecución de los actos sujetos a licencia.*
- b) La adecuación de los actos sujetos a licencia a las determinaciones urbanísticas establecidas en los instrumentos de planeamiento vigentes y a las Normas*

*urbanísticas en ellos contenidas, así como a la planificación territorial vigente. A tal efecto, se verificará el cumplimiento de, al menos, las siguientes determinaciones urbanísticas:*

- 1.º Condiciones de parcelación.*
- 2.º Usos urbanísticos, densidades y tipología de la edificación.*
- 3.º Alineaciones y rasantes.*
- 4.º Edificabilidad, altura de la edificación, ocupación permitida de la edificación, situación, separación a linderos y entre edificaciones, fondo edificable y retranqueos.*
- 5.º Dotaciones y equipamientos de carácter público o privado previstas para la parcela o solar.*
- 6.º Ordenanzas municipales de edificación y urbanización”.*

El procedimiento para el otorgamiento de estas licencias urbanísticas se regula en los artículos 171 a 174 de la LOUA, y se desarrollan por los artículos 11 a 21 del RDU. Este procedimiento es el siguiente:

- 1º) Presentación de la solicitud por el interesado ante el Ayuntamiento, adjuntando la documentación prevista en el artículo 13 del RDU: especial importancia reviste la necesidad de presentar las autorizaciones exigidas por la legislación sectorial junto con la solicitud de licencia urbanística (por ejemplo, autorizaciones ambientales).
- 2º) Emisión de informes técnico y jurídico sobre la conformidad de la solicitud de licencia a la normativa urbanística en los términos señalados en el artículo 6.
- 3º) Propuesta de Resolución.
- 4º) Resolución en tres meses.

En conclusión, conforme al régimen establecido en la LOUA y el RDU, las actuaciones de reforma o modificación de edificaciones existentes, cuando *“afecten a la estructura, la disposición interior o el aspecto exterior”*, estarán sujetas a licencia municipal, para la comprobación por la Administración del cumplimiento por estas



actuaciones de la ordenación territorial y urbanística aplicable, que se otorgarán conforme al procedimiento legalmente establecido.

### 2.3. Normativa medio ambiental aplicable.

El artículo 41.1 de la Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental de Andalucía (en adelante, LGICA), establece que “*están sometidas a calificación ambiental y a declaración responsable de los efectos ambientales las actuaciones, tanto públicas como privadas, así señaladas en el Anexo I y sus modificaciones sustanciales*”. En este sentido, el apartado 13.31 de la LGICA, establece que los establecimientos hoteleros se encuentran sometidos a este trámite de Calificación Ambiental.

Añade el apartado 2 del artículo 41 LGICA que, “*la calificación ambiental favorable constituye requisito indispensable para el otorgamiento de la licencia municipal correspondiente*”. La competencia para otorgar la Calificación Ambiental corresponde a los Ayuntamientos, en virtud del artículo 43.1 LGICA y, en cuanto al procedimiento para su otorgamiento, señala el artículo 44.2 LGICA que “*se integrará en el de la correspondiente licencia municipal cuando la actividad esté sometida a licencia municipal*”. En este procedimiento que, tal y como prevé la LGICA, se tramita conjuntamente con el de solicitud de licencia urbanística, se incluyen los siguientes hitos:

- Presentación del Proyecto Técnico junto con la solicitud de la licencia urbanística.
- Período de información pública por plazo de 20 días.
- Propuesta de Resolución.
- Resolución.

Pues bien, teniendo en cuenta todo lo anterior, la ejecución de las actuaciones de reforma y modernización de los establecimientos hoteleros de Andalucía se someterán a Calificación Ambiental si son calificadas como “*modificación sustancial de las existentes*”, en cuyo caso precisarán resolución favorable del trámite administrativo de Calificación Ambiental para el otorgamiento de la licencia municipal.

La Ley GICA define en su artículo 19, apartado 11, lo que se entiende por “modificación sustancial”, en los siguientes términos: *“cualquier cambio o ampliación de actuaciones ya autorizadas que pueda tener efectos adversos significativos sobre la seguridad, la salud de las personas o el medio ambiente”*. Añadiendo que *“a efectos de la autorización ambiental unificada y calificación ambiental, se entenderá que existe una modificación sustancial cuando en opinión del órgano ambiental competente se produzca, de forma significativa, alguno de los supuestos siguientes:*

- 1.º Incremento de las emisiones a la atmósfera.*
- 2.º Incremento de los vertidos a cauces públicos o al litoral.*
- 3.º Incremento en la generación de residuos.*
- 4.º Incremento en la utilización de recursos naturales.*
- 5.º Afección al suelo no urbanizable o urbanizable no sectorizado.*
- 6.º Afección a un espacio natural protegido o áreas de especial protección designadas en aplicación de normativas europeas o convenios internacionales”.*

Por tanto, conforme a estas disposiciones, si las actuaciones de reforma o modernización de los establecimientos hoteleros de Andalucía conllevan alguna de estas circunstancias, se considerarán modificación sustancial del proyecto y deberán someterse de nuevo a Calificación Ambiental en el momento de solicitar la preceptiva licencia urbanística.

#### **2.4. Normativa sobre Patrimonio Histórico aplicable.**

Un gran número de establecimientos hoteleros de Andalucía se encuentran ubicados en edificios que se incluyen en el Patrimonio Histórico andaluz, por lo que en el presente apartado se analiza la normativa vigente en esta materia que pudiera afectar a la mejora, modernización y renovación de la planta hotelera andaluza en estos casos.

Así, el artículo 10.i) de la Ley de Turismo de Andalucía establece, como una de las actuaciones a ejecutar para la consecución de los objetivos de la ley, la *“rehabilitación de espacios y edificios de interés patrimonial, sin menoscabo de las competencias atribuidas a la Consejería competente en materia de patrimonio histórico, con destino al desarrollo de actividades turísticas o a la prestación de servicios turísticos”*.

Por ello, en caso de que estas actuaciones de rehabilitación afecten a establecimientos turísticos considerados de interés patrimonial, deberán tenerse en cuenta las especificaciones establecidas en la legislación para este tipo de bienes.

En Andalucía se encuentra vigente en esta materia la Ley 14/2007, de 26 de noviembre, del Patrimonio Histórico de Andalucía, así como el Decreto 19/1995, de 7 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Protección y Fomento del Patrimonio Histórico de Andalucía.

El artículo 33.3 de la Ley de Patrimonio Histórico de Andalucía establece la necesidad de recabar autorización de la Consejería competente en materia de Patrimonio Histórico, con carácter previo a las licencias pertinentes, *“para realizar cualquier cambio o modificación que los particulares u otras Administraciones Públicas deseen llevar a cabo en inmuebles objeto de inscripción como Bien de Interés Cultural o su entorno, tanto se trate de obras de todo tipo, incluyendo remociones de terreno, como de cambios de uso o de modificaciones en los bienes muebles, en la pintura, en las instalaciones o accesorios recogidos en la inscripción. Será preceptiva la misma autorización para colocar cualquier clase de rótulo, señal o símbolo en fachadas o en cubiertas de Monumentos, en los Jardines Históricos y en sus respectivos entornos”*.

Se eximen de la obtención de dicha autorización, aunque deberán comunicarse a la Consejería competente en materia de Patrimonio Histórico, las *“obras de escasa entidad constructiva y sencillez técnica que no requieran proyecto de acuerdo con la legislación vigente en materia de edificación, en los inmuebles comprendidos:*

*a) En el entorno de un Bien de Interés Cultural de los enumerados en la letra b).*

*b) En los Conjuntos Históricos, Sitios Históricos, Zonas Arqueológicas, Lugares de Interés Etnológico, Lugares de Interés Industrial o Zonas Patrimoniales, que no estén*

*inscritos en el Catálogo General del Patrimonio Histórico Andaluz como Monumentos y Jardines Históricos.*

El plazo para la emisión de la autorización por la Consejería será de tres meses, estableciendo el apartado 4 de este precepto la desestimación de la solicitud por silencio administrativo, en caso de que no se resolviese en el mencionado plazo.

Por otro lado, en caso de que el establecimiento turístico que vaya a ser objeto de reforma o modernización sea un bien de catalogación general, conforme al apartado 5 del artículo 33 de la Ley de Patrimonio Histórico de Andalucía, será necesario comunicarlo a la Consejería competente en materia de patrimonio histórico, con carácter previo a la solicitud de la licencia. La Consejería competente podrá formular las medidas correctoras que estime oportunas.

Asimismo, hay que señalar que estas solicitudes de autorización o la comunicación, deberán acompañarse del Proyecto de Conservación regulado en el Título II de este texto legal.

La especial relevancia de esta autorización y de la comunicación prevista en la Ley de Patrimonio Histórico de Andalucía se refleja en el artículo 39 de la misma, al establecer que:

*“1. Serán ilegales las actuaciones realizadas y nulas las licencias otorgadas sin contar con la autorización o, en su caso, la comunicación previa previstas en el artículo 33, apartados 3 y 5, o sin atenderse a las condiciones impuestas en la autorización.*

*2. La Consejería competente en materia de patrimonio histórico ordenará la suspensión inmediata de los cambios o modificaciones que se estén realizando en los bienes inscritos, cuando no haya recibido comunicación previa de los mismos o no los haya autorizado o, en su caso, se incumplan los condicionamientos impuestos en la autorización.*

*3. En el expediente que se instruya para averiguar los hechos, la Consejería competente en materia de patrimonio histórico podrá autorizar las obras o modificaciones, ordenar la demolición de lo construido o la reconstrucción de lo destruido sin autorización o sin haber efectuado la comunicación previa u ordenar las*

*reposiciones necesarias para recuperar la situación anterior, todo ello con independencia de la imposición de las sanciones pertinentes. En el caso de que en el curso de un procedimiento sancionador por hechos que puedan comportar infracción sancionable conforme a la presente Ley se advierta la necesidad de adoptar las medidas referidas con anterioridad, se procederá a iniciar un procedimiento administrativo específico a tal efecto”.*

Asimismo, según lo dispuesto en el artículo 40.1 de la Ley de Patrimonio Histórico de Andalucía, cabe señalar que esta competencia de autorización es delegable en los Ayuntamientos, para *“las obras y actuaciones que desarrollen o ejecuten el planeamiento urbanístico aprobado y que afecten únicamente a inmuebles que no sean Monumentos, Jardines Históricos o Zonas Arqueológicas ni estén comprendidos en su entorno o en el ámbito territorial vinculado a una actividad de interés etnológico”.*

Añadiendo el apartado 2 de este precepto que *“podrá delegarse también la competencia para autorizar obras o actuaciones en los inmuebles incluidos en la delimitación de los entornos de los Bienes de Interés Cultural cuando los referidos entornos se encuentren suficientemente regulados por el planeamiento urbanístico con normas específicas de protección”.*

Por último, interesa destacar que en caso de que las actuaciones de reforma y rehabilitación de los establecimientos hoteleros se encuentren sometidas a Calificación Ambiental conforme a lo dispuesto en la LGICA, deberá presentarse por el promotor, en el estudio o documentación de análisis ambiental *“las determinaciones resultantes de una actividad arqueológica que identifique y valore la afección al Patrimonio Histórico o, en su caso, certificación acreditativa de la innecesaridad de tal actividad, expedida por la Consejería competente en materia de patrimonio histórico”.* Posteriormente, de acuerdo con dicha documentación, la Consejería competente en materia de medio ambiente recabará Informe vinculante de la Consejería de Patrimonio Histórico de la actividad proyectada, *“que se considerará a todos los efectos como la autorización a que se refiere el artículo 33”* (artículo 32.2 de la Ley de Patrimonio Histórico de Andalucía).

Por tanto, en caso de que las actuaciones de reforma y modernización de los establecimientos hoteleros afecten a bienes que se consideren de interés patrimonial, deberán recabar autorización de la Consejería competente en materia de Patrimonio

Histórico o, en su caso, comunicarlo a la misma. Asimismo, y en caso de que estas actuaciones estén sometidas a Calificación Ambiental conforme a la LGICA, en este trámite ambiental se recabará Informe de la Consejería competente en materia de patrimonio histórico que se entenderá, a todos los efectos, como la autorización previamente reseñada.

## **2.5. Normativa sobre Costas aplicable.**

Existen en Andalucía un alto número de establecimientos hoteleros ubicados en la costa, normalmente en la zona de servidumbre de protección del dominio público marítimo-terrestre, por lo que en el presente apartado se analizará la viabilidad jurídica de la mejora, renovación y modernización de los mismos, desde el punto de vista de la legislación aplicable en materia de costas.

Así, el artículo 25 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas establece en su apartado 1 que *“en la zona de servidumbre de protección estarán prohibidos:*

- a) Las edificaciones destinadas a residencia o habitación.*
- b) La construcción o modificación de vías de transporte interurbanas y las de intensidad de tráfico superior a la que se determine reglamentariamente, así como de sus áreas de servicio.*
- c) Las actividades que impliquen la destrucción de yacimientos de áridos naturales o no consolidados, entendiéndose por tales los lugares donde existen acumulaciones de materiales detríticos tipo arenas o gravas.*
- d) El tendido aéreo de líneas eléctricas de alta tensión.*
- e) El vertido de residuos sólidos, escombros y aguas residuales sin depuración.*
- f) La publicidad a través de carteles o vallas o por medios acústicos o audiovisuales”.*

Añadiendo el apartado 2 que, *“con carácter ordinario, solo se permitirán en esta zona, las obras, instalaciones y actividades que, por su naturaleza, no puedan tener otra ubicación, como los establecimientos de cultivo marino o las salinas marítimas, o aquellos que presten servicios necesarios o convenientes para el uso del dominio público marítimo-terrestre, así como las instalaciones deportivas descubiertas”.*

Es decir, la Ley de Costas prohíbe, con carácter general, la construcción de nuevos establecimientos hoteleros en la zona de servidumbre de protección del dominio público marítimo-terrestre.

En este sentido, la Disposición Transitoria Tercera de la Ley de Costas establece, en su apartado tercero, que *“los terrenos clasificados como suelo urbano a la entrada en vigor de la presente Ley estarán sujetos a las servidumbres establecidas en ella, con la salvedad de que la anchura de la servidumbre de protección será de 20 metros. No obstante, se respetarán los usos y construcciones existentes, así como las autorizaciones ya otorgadas, en los términos previstos en la disposición transitoria cuarta. Asimismo, se podrán autorizar nuevos usos y construcciones de conformidad con los planes de ordenación en vigor, siempre que se garantice la efectividad de la servidumbre y no se perjudique el dominio público marítimo-terrestre. El señalamiento de alineaciones y rasantes, la adaptación o reajuste de los existentes, la ordenación de los volúmenes y el desarrollo de la red viaria se llevará a cabo mediante Estudios de Detalle y otros instrumentos urbanísticos adecuados, que deberán respetar las disposiciones de esta Ley y las determinaciones de las normas que se aprueban con arreglo a la misma”*.

Es decir, que para los terrenos clasificados como suelo urbano a la fecha de la entrada en vigor de la Ley de Costas se prevé que:

- La servidumbre de protección será de 20 metros (para el resto de terrenos es de 100 metros).
- Se respetarán los usos y construcciones existentes en la misma.
- Se respetarán las autorizaciones otorgadas a la fecha de entrada en vigor de la Ley de Costas.
- Se podrán autorizar nuevos usos y construcciones de conformidad con el planeamiento urbanístico en vigor con respeto a las disposiciones de la Ley.

Por otro lado, el artículo 30 de la Ley de Costas establece las previsiones en relación con la Zona de Influencia (terrenos incluidos como mínimo a 500 metros de la ribera del mar), en los siguientes términos:

*“1. La ordenación territorial y urbanística sobre terrenos incluidos en una zona, cuya anchura se determinará en los instrumentos correspondientes y que será como mínimo de 500 metros a partir del límite interior de la ribera del mar, respetará las*

*exigencias de protección del dominio público marítimo-terrestre a través de los siguientes criterios:*

*b) Las construcciones habrán de adaptarse a lo establecido en la legislación urbanística. Se deberá evitar la formación de pantallas arquitectónicas o acumulación de volúmenes, sin que, a estos efectos, la densidad de edificación pueda ser superior a la media del suelo urbanizable programado o apto para urbanizar en el término municipal respectivo”.*

Por su parte, el artículo 13. Bis de la Ley de Costas señala que “*los titulares de las obras e instalaciones que tras la revisión del deslinde se incorporen a la zona de servidumbre de protección podrán realizar obras de reparación, mejora, consolidación y modernización siempre que no impliquen aumento de volumen, altura ni superficie*”. Es decir, se permiten obras de reparación, mejora, consolidación y modernización de las edificaciones que tras la revisión del deslinde de la zona de servidumbre de protección del dominio público marítimo-terrestre, se sitúen en la misma, siempre que no impliquen aumento de volumen, altura ni superficie.

En este sentido, la Disposición Transitoria Decimocuarta, apartado 1, del Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de Costas ofrece las siguientes definiciones a estos efectos:

*“a) Obras de reparación: Intervenciones que, siendo su finalidad la conservación y el mantenimiento del inmueble o construcción, conllevan la sustitución o transformación de materiales, elementos o partes de los mismos, sin alterar su estructura y volumetría ni incidir en la estabilidad.*

*b) Obras de modernización y mejora: Todas las que, sin modificar elementos estructurales, puedan realizarse dentro y fuera de una construcción, instalación o edificación y que incrementen la calidad y accesibilidad de la misma.*

*c) Obras de consolidación: Obras de carácter estructural, que tengan por objeto el afianzamiento, refuerzo o sustitución de elementos dañados de la estructura portante del edificio por otros iguales o de características similares que permitan mantener la estabilidad del inmueble siempre que el edificio no se encuentre en estado de ruina de acuerdo con lo dispuesto en la legislación urbanística”.*



Por tanto, cabe concluir que para los establecimientos hoteleros situados en la zona de servidumbre de protección del dominio público marítimo-terrestre se prohíbe la realización de obras de mejora, modernización y renovación que impliquen “*aumento de volumen, altura ni superficie*”, debiendo limitarse estas obras a lo dispuesto en la Disposición Transitoria Decimocuarta, apartado 1, del Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de Costas.

## VII. Análisis comparativo con otras Comunidades Autónomas.

En virtud de la competencia atribuida por el artículo 148.1. 3º, 13º y 18º de la Constitución Española, algunas Comunidades Autónomas han regulado determinados incentivos para la mejora, modernización y renovación de sus establecimientos turísticos, respetando las bases establecidas por el Estado en las materias afectadas.

Así, en el presente apartado se ofrece un resumen de algunas regulaciones que se han aprobado a nivel autonómico que tienen por objeto la mejora, modernización y renovación de la planta hotelera, a través del establecimiento de determinados incentivos para ejecutar dichas actuaciones. Este análisis permitirá determinar la viabilidad jurídica de aprobación de estas medidas, sobre todo desde un punto de vista constitucional, así como detectar aquellas que puedan implantarse en la Comunidad Autónoma de Andalucía.

### A) Islas Baleares.

La Comunidad Balear ha ido aprobando desde el año 2009 una serie de normas encaminadas a la reforma y modernización de los establecimientos turísticos de su territorio, por citar alguno:

- Artículo 17 del Decreto-Ley 1/2009, de 30 de enero, de medidas urgentes para el impulso de la inversión en las Illes Balears.
- Artículo 17 de la Ley 4/2010, de 16 de junio, de medidas urgentes para el impulso de la inversión en las Illes Balears.

- La Disposición Adicional Cuarta de la Ley 8/2012, de 19 de julio, del Turismo de las Illes Balears.
- La Disposición Adicional Tercera de la Ley 6/2017, de 31 de julio de modificación de la Ley 8/2012, de 19 de julio, del Turismo de las Illes Balears, relativa a la comercialización de estancias turísticas en viviendas.

La disposición aprobada más reciente en este sentido es el artículo 7 del Decreto-Ley 8/2020, de 13 de mayo, de medidas urgentes y extraordinarias para el impulso de la actividad económica y la simplificación administrativa en el ámbito de las Administraciones Públicas de las Illes Balears para paliar los efectos de la crisis ocasionada por la COVID-19, dedicado a los *“Incentivos para la mejora de los establecimientos turísticos”*. Resumidamente, en este artículo se establecen incentivos para la reforma y modernización de los establecimientos turísticos, durante un plazo limitado en el tiempo, relacionados con incrementos de la superficie edificada y de la ocupación permitidas, considerándose los edificios resultantes como adecuados al Planeamiento Urbanístico que sea de aplicación.

En este sentido, cabe señalar que el 11 de diciembre de 2020 entró en vigor el Decreto ley 14/2020, de 9 de diciembre, de medidas urgentes en determinados sectores de actividad administrativa, cuya Disposición derogatoria única deroga expresamente el Decreto-Ley 8/2020, de 13 de mayo, de medidas urgentes y extraordinarias para el impulso de la actividad económica y la simplificación administrativa en el ámbito de las Administraciones Públicas de las Illes Balears para paliar los efectos de la crisis ocasionada por la COVID-19.

En cualquier caso, en la misma línea que el artículo 7 de dicho Decreto-Ley, la Ley 8/2012, de 19 de julio, del Turismo de las Illes Balears, en su Disposición Adicional Cuarta, preveía que *“las solicitudes de modernización de establecimientos turísticos existentes y que estén situados en suelo urbano o rústico, que se presenten en el plazo de cinco años desde la entrada en vigor de esta ley y que tengan por objeto la mejora de los servicios y las instalaciones, así calificadas por la administración turística competente, mediante un informe preceptivo y vinculante para la obtención de licencia municipal de obras, quedarán excepcionalmente excluidas de los parámetros de planeamiento territorial, urbanísticos y turísticos que, estrictamente,*

*impidieran su ejecución, siempre que tengan por objeto potenciar la desestacionalización, la búsqueda o la consolidación de nuevos segmentos del mercado o mejorar la calidad, la oferta, la seguridad, la accesibilidad o la sostenibilidad medioambiental de los establecimientos turísticos”.*

*Por su parte, en su apartado segundo se especificaba que “la modernización prevista en el apartado anterior se puede llevar a cabo, aunque ello suponga un incremento relativo de la superficie edificada y de la ocupación, que no podrá exceder para todo tipo de establecimientos turísticos en un 10 % de lo legalmente construido o actualmente permitido si fuera mayor, ni suponer menoscabo de los servicios y las instalaciones ya implantados”.*

*Asimismo, se preveía que “se pueden llevar a cabo obras, ampliaciones, reformas, demoliciones y reconstrucciones parciales o totales en los edificios efectivamente destinados a la explotación de alojamientos turísticos siempre que:*

*a) No supongan un incremento superior a los fijados en el apartado anterior de la superficie edificada y de la ocupación existentes, o permitidas si estas son mayores que las existentes, sin ocupar la separación a linderos existentes o la mínima permitida, si esta es menor.*

*b) Estas obras, ampliaciones, reformas, demoliciones o reconstrucciones parciales o totales no supongan un aumento de altura máxima existente o permitida si esta es mayor, excepto en lo estrictamente necesario para la instalación de equipamientos de ascensor o ascensores, escaleras de emergencia, climatización, telecomunicaciones, eficiencia energética y homogeneización de elementos en cubiertas.*

*c) Las edificaciones resultantes se destinen obligatoriamente y queden vinculadas al uso turístico, prohibiéndose su cambio de uso.*

*d) Se presente autoevaluación acreditativa de que la zona ampliada reúne las condiciones necesarias para adquirir la misma categoría que tenga el establecimiento, o la que se solicite, en los términos que establece el Decreto 20/2015, de 17 de abril, de principios generales y directrices de coordinación en materia turística; de regulación de órganos asesores, de coordinación y de*

*cooperación del Gobierno de las Islas Baleares, y de regulación y clasificación de las empresas y los establecimientos turísticos, dictado en desarrollo de la Ley 8/2012, de 19 de julio, del turismo de las Islas Baleares, o normativa que lo sustituya, así como se implanten las medidas de calidad que se puedan prever reglamentariamente.*

*e) En el caso de demolición total, el propietario o titular del establecimiento de alojamiento turístico podrá reconstruir el establecimiento ajustándose a las disposiciones vigentes en materia de seguridad, calidad, accesibilidad, instalaciones y climatización”.*

En conclusión, esta Disposición Adicional Cuarta de la Ley de Turismo de Baleares establecía una serie de incentivos de aplicación excepcional para la modernización de los establecimientos turísticos sitios en el Archipiélago balear, en términos de superficie edificada y ocupación. La aplicación de la misma que supuso un gran impulso para el sector turístico balear después de la crisis económica que sufrió el país a partir de 2008.

## **B) Islas Canarias.**

*La Ley 2/2013, de 29 de mayo, de renovación y modernización turística de Canarias, conforme a su Exposición de Motivos, “viabiliza la edificación en aquellos suelos que tengan sus derechos urbanísticos consolidados, a través de la materialización de los derechos a plazas adicionales otorgadas como incentivos a la renovación, o mediante la implantación de hoteles de alta calidad, con lo cual se fomenta la renovación de la oferta obsoleta y el aumento de la calidad hotelera, todo ello sin consumo de nuevo suelo y permite la concesión de las autorizaciones habilitantes con esas condiciones”.*

En esta línea, su artículo 10, dedicado a los “Incentivos a la renovación”, establece en su apartado cuarto que *“las actuaciones de renovación y modernización turística que se acojan a los incentivos regulados en esta Ley no estarán sujetas a autorización turística previa, salvo que pretendan materializar plazas adicionales en el establecimiento objeto de renovación”.*

Especial importancia reviste el artículo 11 de la Ley 2/2013, dedicado a *“Incentivos en edificabilidad”*, en el que se admiten incrementos de edificabilidad en caso de

renovación edificatoria de un establecimiento turístico de alojamiento, en los siguientes términos:

*“En caso de renovación edificatoria de un establecimiento turístico de alojamiento, con y sin traslado, el planeamiento urbanístico o, en su defecto, los planes de modernización, mejora e incremento de la competitividad que se regulan en esta ley, podrán admitir incrementos de edificabilidad sobre la normativa establecida en el planeamiento vigente, sin que en ningún caso se supere el límite máximo establecido en la legislación urbanística, en base a los siguientes coeficientes:*

*a) Coeficiente general por renovación, con mejora de servicios o equipamientos complementarios para aumentar la competitividad del establecimiento, que podrá permitir un incremento sobre la edificabilidad normativa, en función de la edificabilidad media ponderada atribuida a los terrenos incluidos en la actuación o del área superior de referencia en que esta se incluya, siempre que se justifique la justa distribución de beneficios y cargas, así como la sostenibilidad económica de la operación.*

*b) Coeficiente adicional de eficiencia energética, equivalente al porcentaje de energía renovable que el establecimiento generará con sus propias instalaciones respecto al gasto energético anual, según la siguiente fórmula: cada tramo de 20% del gasto energético anual que se genere con medios renovables dará derecho a un 0,1 de incremento de edificabilidad sobre la normativa. Este incentivo no será de aplicación cuando la reducción energética derive del cumplimiento de normativa de obligado cumplimiento.*

*c) Coeficiente de especial calidad, con un máximo de un 0,2 m<sup>2</sup>c/m<sup>2</sup>, en caso de que la categoría prevista tras la renovación sea la de hotel de cinco estrellas-gran lujo.*

*d) Coeficiente por reducción de la huella de carbono, con un máximo de 0,1, con medidas que no hayan sido incentivadas por la aplicación de los coeficientes previstos en los apartados anteriores”.*

Este precepto prevé otros incentivos a la edificabilidad, por ejemplo, en su apartado 3º, se admite el incremento de edificabilidad *“en parcelas con establecimientos turísticos que pretendan la mejora de sus zonas comunes, sin aumento de la capacidad de plazas establecida, cuando así lo prevea el planeamiento o el plan de modernización, mejora e incremento de la competitividad, sin que en ningún caso se supere el doble del coeficiente de edificabilidad de la parcela”*.

También se permiten los trasvases de edificabilidad dentro de una misma zona turística, *“sea de alojamiento o para equipamiento complementario, de un sector de suelo urbanizable a otro, o a un ámbito de suelo urbano no consolidado, siempre que no se vulneren derechos de terceros”*, y previa suscripción de un Convenio, al igual que *“en la renovación de los equipamientos complementarios, cuando así lo prevea el planeamiento o plan de modernización, mejora e incremento de la competitividad”*.

También, cuando estas actuaciones sean delimitadas y ordenadas por programas de actuación sobre el medio urbano, se fija un porcentaje de cesión obligatoria al Ayuntamiento por recuperación de plusvalías en los siguientes importes:

*“1. El 5 % del aprovechamiento urbanístico derivado del incremento de edificabilidad aplicable a la parcela cuando se trate de establecimientos que se transforman de extrahoteleros a hoteleros.*

*2. El 7 % del aprovechamiento urbanístico derivado del incremento de edificabilidad aplicable a la parcela en los restantes casos”*.

Además de estos incentivos en edificabilidad, se prevén incentivos económicos y fiscales (artículo 14 Ley 2/2013), incentivos en forma de plazas de alojamiento turístico adicionales (artículo 13 Ley 2/2013), así como una agilización de los trámites, consistente en la aplicación de un procedimiento abreviado para la obtención de la licencia de obras (artículo 15 Ley 2/2013).

Por otro lado, este texto legal recoge algunas previsiones e incentivos para aquellos casos en que sea necesaria la sustitución del uso de los establecimientos turísticos o su traslado *“en aquellos núcleos y urbanizaciones turísticas donde el planeamiento territorial o urbanístico o, en su caso, los planes de modernización, mejora e*

*incremento de la competitividad contemplados en esta ley, dispongan la conveniencia de disminuir la densidad turística, especializar entre usos turísticos y residenciales, aumentar los espacios libres, equipamientos o dotaciones, o bien donde contemplen una actuación que haga precisa la demolición total o parcial de edificios o instalaciones que interfieran en las operaciones previstas”.*

La Sentencia del Tribunal Constitucional nº 209/2015, de 8 de octubre de 2015, resolvió el Recurso de inconstitucionalidad nº 1133-2014, interpuesto por el Presidente del Gobierno en relación con los apartados a) y c) del artículo 4.2 de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de renovación y modernización turística de Canarias. Esta Sentencia declaró la nulidad del apartado a) y el último inciso del apartado c), en la parte que se refiere a los apartamentos de cinco estrellas o superior, del art. 4.2 de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de renovación y modernización turística de Canarias, **sin que fueran impugnados los artículos 10 y 11 de dicho texto legal que hacen referencia a los incentivos a la renovación y a los incentivos a la edificabilidad previstos en dicho texto legal**, que hemos analizado en este Informe. Por tanto, teniendo en cuenta todo lo anterior, cabe afirmar que el establecimiento de dichos incentivos para la modernización de los establecimientos turísticos sitios en Canarias es constitucional y respetuoso con las competencias del Estado.

### **C) Comunidad Autónoma de Murcia.**

La Ley 10/2018, de 9 de noviembre, de Generación de Empleo Estable de Calidad de Murcia, introdujo en la Ley 12/2013, de 20 de diciembre, de Turismo de la Región de Murcia, una Disposición Adicional Primera denominada *“Incentivo de edificabilidad para la renovación hotelera”*, con la siguiente dicción literal:

*“1. En la renovación edificatoria de un hotel existente se podrá admitir un incremento de la edificabilidad asignada a la parcela por el planeamiento vigente, siempre y cuando la categoría resultante del establecimiento tras la renovación sea como mínimo 3 estrellas.*

*2. También se podrá admitir ese incremento de edificabilidad para la transformación en hotel, de al menos 3 estrellas, de otros establecimientos de alojamiento turístico reglado existentes.*

3. *La renovación podrá consistir en obras de reforma, ampliación, e incluso de reconstrucción parcial o reedificación total tras la demolición del edificio preexistente.*

4. *El incremento de edificabilidad dependerá de la categoría resultante de la actuación de renovación y como máximo podrá ser del:*

a) *20% para hoteles de 3 estrellas*

b) *30% para hoteles de 4 estrellas*

c) *40% para hoteles de 5 estrellas.*

5. *El volumen resultante se podrá destinar a cualquier dependencia del hotel, tanto para habitaciones como para espacios generales, debiendo constituir la totalidad del establecimiento una unidad de explotación.*

6. *En la ordenación del volumen edificable resultante en la parcela se tendrá en consideración las circunstancias de ordenación del entorno y se reducirá en lo posible la incidencia sobre los predios colindantes, realizándose mediante alguno de los instrumentos de planeamiento previstos en la legislación urbanística:*

a) *Si la parcela estuviera ya calificada de uso hotelero, la ordenación de volumen se podrá realizar mediante un estudio de detalle.*

b) *En caso contrario, se realizará mediante un Plan Especial que, además de ordenar el volumen con los mismos criterios anteriores, asignará a la parcela el uso hotelero exclusivo.*

7. *Con anterioridad a la aprobación del instrumento urbanístico indicado en el punto anterior, será necesario el informe previo, preceptivo y vinculante del departamento autonómico competente en turismo sobre la adecuación de la actuación de renovación hotelera a la normativa turística y categoría solicitada,*



*debiéndose aportar a tal fin el anteproyecto del establecimiento con detalle suficiente sobre las nuevas características, instalaciones y servicios.*

*8. Estas actuaciones de renovación hotelera tienen la consideración de proyectos de interés turístico a los efectos previstos en esta ley, reduciéndose en consecuencia los plazos de tramitación aplicables a los planes y proyectos necesarios para su realización.*

*9. Cuando la actuación de renovación hotelera se desarrolle sobre una parcela situada en un ámbito urbano o urbanizable en proceso de gestión y ejecución, la aplicación de la prima de aprovechamiento se sumará a los derechos que inicialmente correspondan su beneficiario, sin afectar a la equidistribución y cesión, pero sí deberá ser tenida en cuenta en la liquidación provisional o definitiva de los gastos de urbanización, contribuyendo a los mismos.*

*10. Las edificaciones resultantes se destinarán obligatoriamente a uso turístico hotelero”.*

Esta Disposición fue objeto de controversia, pronunciándose al respecto el Tribunal Constitucional en su Sentencia nº 161/2019, de 12 de diciembre de 2019 y señalando que la introducción de la misma era constitucional, aunque realizando algunas precisiones en su redacción. El análisis de esta Sentencia merece especial atención, debido a que se impugna la posibilidad de incremento de edificabilidad introducido por dicha Disposición Adicional.

Así, los motivos de impugnación son los siguientes:

- El apartado primero de esa disposición invade competencias locales por cuanto prevé la posibilidad del incremento de edificabilidad incluso cuando la resultante sea superior a la prevista en el planeamiento vigente.
- El apartado 6 b) supone una invasión de competencias locales, al establecer que dicha renovación con prima de edificabilidad se podrá aplicar incluso a establecimientos ubicados en parcelas cuyo uso hotelero no esté autorizado, disponiendo en tales casos que el plan especial que se tramite “asignará a la

*parcela el uso hotelero exclusivo*”, vulnerando así la autonomía local para la determinación urbanística de los usos del suelo.

- Al no establecer excepción alguna, se entiende que también se podrá aplicar dicho incremento en edificaciones que se sitúen en la zona de servidumbre de protección regulada en la Ley de Costas, lo que es contrario a la regulación estatal y a la doctrina constitucional en la materia.
- El apartado noveno de la citada disposición, relativo a proyectos de renovación de instalaciones hoteleras ya construidas en los que se admite un incremento de la edificabilidad inicialmente prevista, es incompatible con el estatuto jurídico básico de la propiedad del suelo establecido por el legislador estatal. Se refiere a incrementos de edificabilidad sobre los asignados a los terrenos por el instrumento de ordenación vigente y supone la exención del cumplimiento de determinados deberes y cargas urbanísticas a determinados propietarios por un hecho que nada tiene que ver con la configuración estatutaria de la propiedad del suelo. Se entienden vulnerados los arts. 7.1 y 18 del Real Decreto Legislativo 7 /2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de suelo y rehabilitación urbana (TRLSRU).

Partiendo de ello, el Tribunal Constitucional argumenta lo siguiente:

- En cuanto a la invasión de competencias locales: señala que no se vulneran las competencias locales porque *“conservan un margen de decisión propia”* debido a que *“para poder implantar el incentivo de edificabilidad para la renovación hotelera, ha de acomodarse el planeamiento urbanístico preexistente, puesto que es preciso formular y aprobar un instrumento urbanístico, plan especial o estudio de detalle, en los términos previstos en la Ley 13/2015 (arts. 125 y ss. para los planes especiales, y 139 para los estudios de detalle), cuya aprobación corresponde en todo caso a los ayuntamientos competentes [arts. 146.3, 154.2, 164 c) y 166.3 de la Ley 13/2015]. Por tanto, no se produce aquí actuación alguna al margen del planeamiento, extremo en el que los recurrentes centraban su queja. Tampoco la referencia a que el plan especial asignará a la parcela el uso hotelero exclusivo vulnera las competencias locales, en cuanto persigue asegurar que el incremento de edificabilidad otorgado se destine precisamente a la finalidad prevista por la norma”*. Tal y como señala el Tribunal, *“la norma*

*persigue un objetivo sectorial en materia de turismo que se inserta en las competencias autonómicas [art. 10.1 n) del Estatuto de Autonomía], ya que tiene como objetivo potenciar la calidad de los establecimientos turísticos, facilitando la renovación, modernización, ampliación o sustitución de los alojamientos existentes, procurando que ostenten una determinada clasificación turística, la de tres estrellas o superior. Dicho objetivo se intenta conseguir de un modo respetuoso con las competencias locales. El apartado primero no impone el incremento de la edificabilidad, sino que la posibilita (“se podrá admitir un incremento de la edificabilidad asignada a la parcela por el planeamiento vigente”). De esta manera, únicamente permite que puedan contemplarse incrementos de edificabilidad si lo tiene por conveniente el responsable del planeamiento, esto es, el ayuntamiento en cuyo término municipal se encuentre el hotel, el cual, además, respetando los máximos que fija el apartado cuarto, ha de concretar el incremento de edificabilidad que otorgue”.*

- En relación con la vulneración de la Ley de Costas estatal: el Tribunal establece una forma de interpretación del silencio de la norma en este sentido, pues *“nada hay en el precepto recurrido que impida que, en la elaboración de los necesarios planes especiales o estudios de detalle a los que se refiere el apartado seis del precepto, resulte de aplicación la legislación estatal en materia de costas [art. 112 a) de la Ley 22/1988], en lo relativo al informe preceptivo y vinculante que ha de emitir la administración del Estado sobre planes y normas de ordenación territorial o urbanística y su modificación o revisión en cuanto al cumplimiento de las disposiciones de la Ley 22/1988 y de las normas que se dicten para su desarrollo y aplicación [al respecto, STC 149/1991, FJ 7 A) c) y D) a)]”.*
- Sobre la exención del cumplimiento de deberes y cargas en el supuesto de proyectos de renovación de instalaciones hoteleras ya construidas en los que se admite un incremento de la edificabilidad inicialmente prevista: se declara inconstitucional el inciso *“sin afectar a la equidistribución y cesión”*, en los siguientes términos: *“En el caso que examinamos, sin embargo, esa desigualdad entre los propietarios no deriva de lo anteriormente expuesto, sino exclusivamente de que se trata de una actuación concreta, la construcción de una instalación hotelera, a la que se concede una prima de aprovechamiento que queda excluida de los deberes de equidistribución y cesión únicamente por*

*tratarse de un hotel, alterando incluso la regla general establecida en los arts. 116.4 y 132.4 de la Ley 13/2015, que obliga a que tales primas lleven consigo “el aumento correspondiente de dotaciones aplicando los estándares fijados por el planeamiento”. Se frustra así, por tanto, el fin buscado por el art. 149.1.1 CE y por las normas estatales dictadas a su amparo, la igualación mínima de los propietarios de suelo respecto a la equidistribución de beneficios y cargas. Consecuentemente el inciso “sin afectar a la equidistribución y cesión” del apartado noveno de la disposición adicional primera de la Ley 12/2013, introducida por el art. 7.4 de la Ley 10/2018, es inconstitucional y nulo”.*

Por tanto, según lo dispuesto en esta Sentencia del Tribunal Constitucional, es conforme a derecho la introducción de incentivos de edificabilidad para la renovación hotelera, siempre que se cumpla con los deberes de equidistribución y cesión,

#### **D) Conclusiones.**

Algunas Comunidades Autónomas de España han establecido una regulación de incentivos para la mejora y modernización de los establecimientos turísticos de su territorio.

El régimen jurídico de este tipo de incentivos varía en función de la región en la que nos encontremos. Así, se muestra a continuación una tabla comparativa de los analizados en este Capítulo:

| Comunidad Autónoma           | Incentivos a la edificabilidad | Incentivos económicos y fiscales | Otros incentivos   | Tribunal Constitucional/Vigencia  |
|------------------------------|--------------------------------|----------------------------------|--|---|
| Islas Baleares               | Sí                             | No                               | No   | Pérdida vigencia D.A. 4ª de la Ley de Turismo por transcurso de 5 años desde su aprobación Derogado por Decreto-ley 14/2020 |
| Islas Canarias               | Sí                             | Sí                               | Incentivos a la sustitución o traslado.<br>Agilización de trámites administrativos | No se impugnan los artículos 10 y 11 relativos a los incentivos para la renovación hotelera                                 |
| Comunidad Autónoma de Murcia | Sí                             | No                               | No   | El incentivo de edificabilidad para la renovación hotelera es constitucional  |

### VIII. Propuesta normativa jurídicamente viable.

Una vez realizado el análisis y diagnóstico de la legislación aplicable a la reforma de la planta hotelera de Andalucía, así como el derecho comparado con otras Comunidades Autónomas y su viabilidad constitucional, a continuación, se propone la elaboración, para la Comunidad Autónoma de Andalucía, de una norma especial y excepcional, de duración limitada en el tiempo, a través de la cual se introduzcan excepciones a la aplicación del régimen ordinario de las operaciones de reforma y rehabilitación de

edificios establecido en la LOUA y en la normativa sectorial analizada, cuando nos encontremos ante establecimientos turísticos.

La norma que se propone a continuación, vendría a matizar o completar algunas previsiones de la vigente Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía y de la Ley de Ordenación del Territorio de Andalucía. Por ello, debería incorporarse a una fuente del derecho con rango de ley. No puede, por tanto, incorporarse a una norma de rango reglamentario, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 128 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP) y en el artículo 44.4 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, de Gobierno de Andalucía.

Por otra parte, en lo que se refiere a la técnica legislativa a emplear para incorporar la norma al ordenamiento jurídico autonómico, teniendo en cuenta el carácter limitado de su ámbito material de aplicación, su vigencia igualmente limitada en el tiempo, y la multiplicidad de preceptos de diferentes normas a los que afecta, resultaría más acorde con los principios de buena regulación establecidos en el artículo 129 de la LPACAP, incorporar todo el contenido de la nueva norma en un único artículo o disposición. Dicha solución daría cumplimiento de manera bastante más adecuada al principio de seguridad jurídica, que la alternativa de añadir nuevos añadidos o modificaciones en todos y cada uno de los preceptos que se ven afectados por esta norma que se propone.

Aunque existen varias técnicas legislativas mediante las cuales podría incluirse en el ordenamiento jurídico autonómico la propuesta (por ejemplo, a través de la incorporación de una Disposición Adicional al Decreto-Ley 13/2020, de 18 de mayo), se considera, desde el punto de vista jurídico, más ajustado a los principios de buena regulación previstos en el artículo 129 de la LPACAP, la aprobación de una futura norma con rango de ley por la Comunidad Autónoma de Andalucía en la que se incluya la propuesta normativa contenida en el presente Informe. En el siguiente apartado se analiza la posibilidad de tramitar a través de un Decreto-Ley, dadas las singulares características de la misma.

## **1. La tramitación de la reforma a través de un Decreto-Ley.**

Los Decretos-Leyes se regulan en el artículo 86 de la Constitución Española como fuente del derecho del Estado y, en el ámbito de la Comunidad Autónoma de

Andalucía, se recogen en el artículo 110 de su Estatuto de Autonomía. Se trata de normas con rango de ley dictadas por el Gobierno (bien del Estado o bien de la Comunidad Autónoma), cuando concurren determinadas circunstancias. Tienen carácter provisional, toda vez que su pervivencia en el tiempo precisa de la posterior convalidación en el Parlamento conforme al artículo 86.2 de la CE: *“Los Decretos-leyes deberán ser inmediatamente sometidos a debate y votación de totalidad al Congreso de los Diputados, convocado al efecto si no estuviere reunido, en el plazo de los treinta días siguientes a su promulgación. El Congreso habrá de pronunciarse expresamente dentro de dicho plazo sobre su convalidación o derogación, para lo cual el Reglamento establecerá un procedimiento especial y sumario”*.

La figura del Decreto-Ley, en la medida en que representa una excepción a la regla general de la aprobación de leyes, tiene vedado entrar a regular determinadas materias (*“no podrán afectar al ordenamiento de las instituciones básicas del Estado, a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el Título I, al régimen de las Comunidades Autónomas ni al Derecho electoral general”*), precisando, además, de la concurrencia de un presupuesto habilitante de carácter circunstancial como es la *“extraordinaria y urgente necesidad”* (artículo 86.1 CE).

En relación con las materias prohibidas para el Decreto-Ley, cabe afirmar que la propuesta normativa del presente Informe no afecta a las mismas, por lo que no existe impedimento de orden material para que la misma pueda aprobarse a través de esta fuente del derecho.

En relación con la concurrencia de la extraordinaria y urgente necesidad, el Tribunal Constitucional ha señalado que concurre el precitado presupuesto y, por tanto, puede acudir al Decreto-Ley para subvenir a una situación concreta que, por razones difíciles de prever, requiere una acción normativa inmediata en un plazo más breve que el de la tramitación parlamentaria de las leyes. Por citar alguna Sentencia, la nº 6/1983 resulta muy ilustrativa al respecto (en el mismo sentido, STC nº 11/2002, de 17 de enero; STC nº 137/2003, de 3 de julio; STC nº 189/2005, de 7 de julio):

*“La necesidad justificadora de los Decretos-leyes no se puede entender como una necesidad absoluta que suponga un peligro grave para el sistema constitucional o para el orden público, entendido como normal ejercicio de los derechos fundamentales y libertades públicas, y normal funcionamiento de los*

*servicios públicos, sino que hay que entenderlo como mayor amplitud o necesidad relativa respecto de situaciones concretas de los objetivos gubernamentales que, por razones difíciles de prever, requieren una acción normativa inmediata en un plazo más breve que el requerido por la vía normal o por el procedimiento urgencia para la tramitación parlamentaria de las leyes”.*

Así, el Tribunal Constitucional considera que el Decreto-Ley es un medio adecuado para hacer frente a lo que ha denominado “coyunturas económicas problemáticas”, conforme a la STC nº 6/1983, de 4 de febrero, “*para cuyo tratamiento el Decreto-Ley representa un instrumento constitucionalmente lícito, en tanto que pertinente y adecuado para la consecución del fin que justifica la legislación de urgencia que no es otro, según tenemos reiterado, que subvenir a situaciones concretas de los objetivos gubernamentales que, por razones difíciles de prever, requieran una acción normativa inmediata*”.

Esta coyuntura económica problemática se define en la Sentencia del Tribunal Constitucional nº 12/2015, de 5 de febrero: “*Conviene recordar, asimismo, que la doctrina de este Tribunal ha venido admitiendo la aptitud del Decreto-Ley para atender a lo que hemos denominado como “coyunturas económicas problemáticas”, entre ellas, “la apreciación de la urgencia hecha por el Gobierno en casos de modificaciones tributarias que afectaban a las haciendas locales, la situación de riesgo de desestabilización del orden financiero, la adopción de planes de reconversión industrial, medidas de reforma administrativa adoptadas tras la llegada al poder de un nuevo Gobierno, modificaciones normativas en relación con la concesión de autorizaciones para instalación o traslado de empresas, de necesidad de estimular el mercado del automóvil (...)*”.

A la vista de la jurisprudencia citada, la crisis sanitaria y económica provocada por el COVID-19 ha generado la urgente necesidad de adoptar medidas extraordinarias por los poderes normativos del Estado, en muchas ocasiones dirigidas a establecer iniciativas de estímulo de diversos sectores económicos. Ejemplo de ello son, a nivel estatal, el Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19 que “*amplía las medidas ya tomadas con un paquete económico y social de gran alcance y magnitud, con el objetivo de contribuir a evitar un impacto económico prolongado más allá de la crisis sanitaria, dando prioridad a la protección de las familias,*



*autónomos y empresas más directamente afectadas*” o el Real Decreto-ley 26/2020, de 7 de julio, de medidas de reactivación económica para hacer frente al impacto del COVID-19 en los ámbitos de transportes y vivienda.

En la Comunidad Autónoma de Andalucía, por su parte, también se ha utilizado la figura del Decreto-Ley para paliar los efectos del COVID en el ámbito socioeconómico, por citar algunos, el Decreto-ley 3/2020, de 16 de marzo, de medidas de apoyo financiero y tributario al sector económico, de agilización de actuaciones administrativas y de medidas de emergencia social, para luchar contra los efectos de la evolución del coronavirus (COVID-19), aprobado para *“la adopción de medidas urgentes en apoyo de las pequeñas y medianas empresas y de los autónomos y autónomas andaluces”*, o el Decreto-ley 24/2020, de 22 de septiembre, por el que, con carácter extraordinario y urgente, se adoptan medidas en materia de empleo y servicios sociales, como consecuencia de la situación generada por el coronavirus (COVID-19), que establece ayudas económicas para determinados sectores económicos especialmente afectados por la pandemia.

En esta línea, la norma que se propone viene a dar respuesta a la situación de emergencia creada por el COVID-19 en el ámbito del sector turístico andaluz, que se ha visto duramente golpeado por las medidas restrictivas adoptadas por los distintos Estados para hacer frente a la transmisión del coronavirus. Como ya hemos señalado, este sector es esencial para la economía andaluza, pues representa el 13% del PIB de Andalucía. Por ello, los incentivos para la mejora y modernización de la planta hotelera andaluza que se proponen en el presente Informe vienen a impulsar, de manera urgente, la competitividad de Andalucía como destino turístico, permitiendo que las empresas turísticas ofrezcan servicios seguros y de calidad.

En conclusión, la norma que se propone responde a los requisitos de extraordinaria y urgente necesidad requeridos para la aprobación de Decretos-Leyes conforme al artículo 86.1 de la Constitución Española y, además, no afecta a las materias vedadas para este tipo de fuente del derecho.

## **2. Propuesta de Decreto-Ley.**

En línea con lo señalado en el apartado anterior, se propone la aprobación de un Decreto-Ley que cuyo único artículo deberá tener la siguiente dicción literal:

*“Artículo 1. Incentivos para la mejora de los establecimientos turísticos.*

*“1. El presente artículo será de aplicación, conforme al artículo 40 de la Ley 13/2011, de 23 de diciembre, de Turismo de Andalucía, a los siguientes establecimientos turísticos, ubicados en suelo urbano consolidado:*

*a) Establecimientos hoteleros de los grupos de hoteles y hoteles-apartamento.*

*b) Apartamentos turísticos del grupo edificios/complejos que ocupen la totalidad de un edificio o varios edificios en su integridad, estando sujeto todo el inmueble o grupo de inmuebles al principio de unidad de explotación.*

*2. Este artículo será de aplicación a los proyectos que tengan por objeto actuaciones de mejora de los establecimientos, de sus servicios e instalaciones, de renovación o de modernización, que permitan la consecución de alguna de las siguientes finalidades:*

- a) Aumentar la categoría del establecimiento o, en el caso de los hoteles y hoteles-apartamento clasificados como de cinco estrellas, alcanzar el calificativo de “Gran Lujo”.*
- b) Reducir la estacionalidad, la consolidación de nuevos segmentos de mercado o la mejora de los servicios turísticos complementarios.*
- c) Mejorar la sostenibilidad ambiental del establecimiento, aplicando soluciones que potencien la eficiencia energética, y empleando mecanismos que supongan un ahorro de agua y energía y la mejora del tratamiento de residuos.*

3. *El cumplimiento de los objetivos mencionados en el apartado 2 del presente artículo, respecto de cada solicitud de licencia de obra vinculada a un proyecto de renovación, mejora o modernización que pretenda acogerse a los incentivos previstos en este artículo, será fiscalizado por la Consejería competente en materia de turismo de la Junta de Andalucía mediante la emisión de un Informe preceptivo y vinculante.*

*Dicho Informe se solicitará por el Ayuntamiento encargado del otorgamiento de la licencia a la Consejería competente en materia de turismo una vez presentada la solicitud de licencia por el promotor y deberá emitirse en el plazo máximo de diez días. Su objeto será verificar que el proyecto presentado permite dar cumplimiento a alguna de las finalidades anteriormente mencionadas.*

4. *Si el informe mencionado en el párrafo anterior fuera favorable, continuará el procedimiento de otorgamiento de la licencia de obras con la emisión de los Informes técnico y jurídicos municipales, anteriores a la propuesta de resolución, conforme a lo preceptuado en el artículo 16 del Reglamento de Disciplina Urbanística de Andalucía.*

5. *Los proyectos de renovación, mejora o modernización que respondan a las finalidades mencionadas en el apartado 2 del presente artículo, podrán materializar de forma las siguientes previsiones, exclusivamente durante el tiempo de vigencia de este precepto, quedando excepcionalmente excluidas de los parámetros de planeamiento urbanísticos que impidieran su ejecución:*

*A) Edificabilidad y ocupación: el proyecto podrá incrementar la edificabilidad y ocupación legalmente edificada o permitida por el planeamiento urbanístico si fuese superior hasta alcanzar los siguientes porcentajes máximos:*

*A.1. El incremento podrá ser de hasta el 15% respecto de la edificabilidad y ocupación legalmente edificada o permitida por el planeamiento urbanístico si fuera mayor, para establecimientos que ya dispongan, soliciten u obtengan con la actuación proyectada una categoría de tres estrellas o tres llaves.*

*A.2. El aumento de los mencionados parámetros podrá alcanzar hasta el 20% en el caso de establecimientos que ya dispongan, soliciten u obtengan una categoría de cuatro o cinco estrellas o cuatro llaves.*

*B) Altura: el anterior incremento de edificabilidad podrá ser consumido, en parte, aumentando la altura del edificio, siempre y cuando ese incremento de altura se permita por el planeamiento urbanístico.*

*Este incremento de altura se permitirá siempre para la utilización de la cubierta del edificio como servicio complementario al hospedaje tales como bar, restaurante, gimnasio, spa u otros, no computando a efectos de edificabilidad las edificaciones que deban implantarse en dicho espacio y que resulten necesarias para la prestación de tales servicios.*

*También se permitirá el incremento de la altura en lo que resulte estrictamente necesario para la instalación de equipamientos de ascensor o ascensores, escaleras de emergencia, climatización, telecomunicaciones, eficiencia energética y homogeneización de espacios en cubierta.*

*C) El volumen resultante del incremento de la edificabilidad y ocupación se podrá destinar a cualquier dependencia del establecimiento, tanto para habitaciones como para espacios generales. Además, el proyecto podrá prever la reordenación o la reubicación de volúmenes existentes, el aprovechamiento del subsuelo para usos habitables salvo el de alojamiento y la redistribución del número de plazas autorizadas.*

*A tales efectos, el proyecto podrá contemplar obras de renovación o reforma, mejora, consolidación, modernización, ampliación, así como demoliciones y reconstrucciones parciales o totales.*

*D) Las previsiones sobre parámetros urbanísticos y actuaciones constructivas contenidas en los tres puntos anteriores se aplicarán igualmente a los proyectos de renovación, mejora o modernización que, durante el tiempo de vigencia de este precepto, se desarrollen en edificios que se encuentren en situación legal de fuera de ordenación, salvo que el planeamiento urbanístico haya previsto expresamente*

*la expropiación o demolición de los mismos, por resultar totalmente incompatibles con la ordenación urbanística.*

*6. Los edificios en los que, durante la vigencia del presente precepto, se hayan realizado operaciones de renovación, mejora o modernización acogiéndose a lo previsto en el mismo, serán considerados conformes al planeamiento urbanístico que les resulte de aplicación desde la completa terminación de tales actuaciones. Las futuras innovaciones o modificaciones de dicho planeamiento deberán incorporar como determinaciones propias de la ordenación pormenorizada de la parcela el uso turístico y demás parámetros resultantes de la operación de renovación, mejora o modernización.*

*7. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 45.2.B.c) de la Ley 7/2002, de Ordenación Urbanística de Andalucía, en aquellos casos en los que la operación de renovación, mejora o modernización materialice un incremento de edificabilidad superior al 10% del techo legalmente edificado o permitido por el planeamiento urbanístico, en cumplimiento de los deberes establecidos en los artículos 18.2 del Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana (Real Decreto-Legislativo 7/2015) y 55.3 de la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía, el promotor deberá entregar al Ayuntamiento el equivalente económico del diez por ciento del aprovechamiento correspondiente a la diferencia entre el techo materializado con tales operaciones y el legalmente edificado o permitido por el planeamiento a la entrada en vigor de la norma que se propone. Este pago deberá ser previo o simultáneo a la obtención de la licencia de obras, conforme a lo dispuesto en el artículo 64.3 de la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía.*

*En los casos en que la operación de renovación, mejora o modernización materialice un incremento de edificabilidad igual o inferior al 10% del techo legalmente edificado o permitido por el planeamiento urbanístico, aun cuando de conformidad con el artículo 45.2.B.c) de la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía los terrenos mantienen la clasificación de suelo urbano consolidado y sus propietarios no se encuentran sujetos a los deberes de cesión establecidos en los artículos 18.2 del Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana (Real Decreto-Legislativo 7/2015) y 55.3 de la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía, se deberá compensar al Ayuntamiento con el abono del 5% del valor del*

*presupuesto de ejecución material del proyecto de obras correspondiente a la parte del edificio resultante de la operación de renovación, mejora o modernización que exceda de la legalmente construida. Este pago deberá ser previo o simultáneo a la obtención de la licencia de obras.*

*8. El presente precepto tendrá una vigencia de cinco años a contar desde la entrada en vigor de la presente norma”.*

### **3. Propuesta normativa sectorial.**

Para la efectividad de la propuesta normativa mencionada en el apartado anterior, resulta necesario adaptar a este nuevo paradigma tanto el Reglamento de Disciplina Urbanística de Andalucía (RDU), como la Ley de Gestión Integrada de Calidad Ambiental (LGICA) a través de la inclusión de dos Disposiciones Transitorias en la norma.

La inclusión de estas especificaciones en la nueva norma a través de dos Disposiciones Transitorias es coherente con lo dispuesto en el Manual Práctico de Técnica Normativa de la Junta de Andalucía, que recomienda la utilización de este tipo de disposiciones con la finalidad de establecer preceptos “*para facilitar la aplicación definitiva de la nueva norma, que regulen de modo autónomo y provisional situaciones jurídicas que se produzcan después de su entrada en vigor*”.

#### **2.1. Adaptación del Reglamento de Disciplina Urbanística de Andalucía.**

Una vez expuesta la propuesta de artículo, debemos tener en cuenta el procedimiento para el otorgamiento de licencias previsto en el Decreto 60/2010, de 16 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Disciplina Urbanística de Andalucía, para concretar la forma en que se otorgará la correspondiente licencia de obras en el marco del precepto anterior.

Así, tal y como señalamos en apartados anteriores, el Reglamento de Disciplina Urbanística contempla el procedimiento para el otorgamiento de la licencia de obras (arts. 11 a 21 del RDU) que se puede resumir en los siguientes hitos:

- 1º) Presentación de solicitud y Proyecto ante el Ayuntamiento. A la solicitud se acompañarán, además, las autorizaciones e informes que la legislación aplicable exija con carácter previo a la licencia. Los Ayuntamientos no podrán conceder licencia sin la aportación previa de las autorizaciones e informes sectoriales preceptivos que deban otorgar otras Administraciones públicas.
- 2º) Informes de los servicios técnicos y jurídicos municipales, o en su defecto, los correspondientes de la Diputación Provincial, *“pronunciándose sobre la conformidad de la solicitud de licencia a la normativa urbanística en los términos señalados en el artículo 6”*.
- 3º) Propuesta de Resolución.
- 4º) Resolución: plazo máximo de 3 meses.

Es decir, en el procedimiento de otorgamiento de licencias urbanísticas previsto en el Reglamento de Disciplina Urbanística de Andalucía, tienen especial relevancia los Informes técnico y jurídico emitidos por los Servicios Municipales en los que se comprueba la adecuación de la solicitud de licencia a la normativa urbanística aplicable, concretamente, conforme al artículo 6 del RDU, *“la intervención municipal irá dirigida a comprobar, entre otros, los siguientes aspectos:*

- a) *El cumplimiento de los presupuestos legalmente exigibles para la ejecución de los actos sujetos a licencia.*
- b) *La adecuación de los actos sujetos a licencia a las determinaciones urbanísticas establecidas en los instrumentos de planeamiento vigentes y a las Normas urbanísticas en ellos contenidas, así como a la planificación territorial vigente. A tal efecto, se verificará el cumplimiento de, al menos, las siguientes determinaciones urbanísticas:*

1.º Condiciones de parcelación.

2.º Usos urbanísticos, densidades y tipología de la edificación.

3.º Alineaciones y rasantes.

4.º Edificabilidad, altura de la edificación, ocupación permitida de la edificación, situación, separación a linderos y entre edificaciones, fondo edificable y retranqueos.

5.º Dotaciones y equipamientos de carácter público o privado previstas para la parcela o solar.

6.º Ordenanzas municipales de edificación y urbanización.

c) *La incidencia de la actuación propuesta en el grado de protección de los bienes y espacios incluidos en los Catálogos.*

d) *La existencia de los servicios urbanísticos necesarios para que la edificación pueda ser destinada al uso previsto”.*

Por tanto, teniendo en cuenta que el precepto que se propone constituye una forma de excepcionar del cumplimiento de la normativa urbanística aplicable, durante el plazo de su vigencia y en caso de oposición al mismo, a determinadas actividades de mejora, renovación o modernización de establecimientos turísticos, será necesario introducir una Disposición Transitoria en la nueva norma, de forma que se indique expresamente que los Informes técnico y jurídico del Ayuntamiento, emitidos con ocasión de las actuaciones en establecimientos turísticos amparados por el precepto que se propone, deberán pronunciarse únicamente sobre los puntos contenidos en los apartados a), c) y d) del artículo 6.1 del RDU.

En definitiva, se propone la siguiente dicción literal de la Disposición Transitoria:

*“Disposición Transitoria Primera.*



*Cuando se trate de una solicitud de licencia de obras al amparo de lo previsto en el artículo 1 del Decreto-Ley \_\_\_, los informes señalados en el artículo 16.1 del Decreto 60/2010, de 16 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Disciplina Urbanística, únicamente estarán referidos a los apartados a), c) y d) del artículo 6.1 de dicho Reglamento”.*

## **2.2. Adaptación de la Ley de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental.**

Tal y como ya se ha señalado, conforme al apartado 13.31 de la Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental de Andalucía, los establecimientos hoteleros se encuentran sometidos al trámite de Calificación Ambiental. La ejecución de las actuaciones previstas en la reforma legal se someterá a Calificación Ambiental si son calificadas como “*modificación sustancial de las existentes*”, en cuyo caso precisarán resolución favorable del trámite administrativo de Calificación Ambiental para el otorgamiento de la licencia municipal.

La Ley GICA define en su artículo 19, apartado 11, lo que se entiende por “*modificación sustancial*”, en los siguientes términos: “*cualquier cambio o ampliación de actuaciones ya autorizadas que pueda tener efectos adversos significativos sobre la seguridad, la salud de las personas o el medio ambiente*”. Añadiendo que “*a efectos de la autorización ambiental unificada y calificación ambiental, se entenderá que existe una modificación sustancial cuando en opinión del órgano ambiental competente se produzca, de forma significativa, alguno de los supuestos siguientes*”:

- 1.º Incremento de las emisiones a la atmósfera.*
- 2.º Incremento de los vertidos a cauces públicos o al litoral.*
- 3.º Incremento en la generación de residuos.*
- 4.º Incremento en la utilización de recursos naturales.*
- 5.º Afección al suelo no urbanizable o urbanizable no sectorizado.*
- 6.º Afección a un espacio natural protegido o áreas de especial protección designadas en aplicación de normativas europeas o convenios internacionales”.*

Por tanto, en orden a agilizar la ejecución de las actuaciones de mejora y renovación hotelera propuestas, será necesario introducir una Disposición Transitoria en la nueva norma propuesta, en la que se recoja expresamente que dichas actuaciones de mejora no constituyen una modificación sustancial del proyecto a efectos de la LGICA. Concretamente se propone la siguiente dicción literal:

*“Disposición Transitoria Segunda.*

*No tendrán la consideración de modificación sustancial, a efectos de la Calificación Ambiental, las actuaciones de mejora, renovación o modernización que se lleven a cabo de conformidad con lo dispuesto en el Decreto-Ley\_\_\_\_\_”.*

## **IX. Resumen ejecutivo.**

1. El objeto del Informe comprende el análisis de la normativa y de los procedimientos administrativos aplicables en Andalucía en materia de reformas de los establecimientos hoteleros, tanto desde un punto de vista urbanístico como sectorial. Igualmente, es objeto del presente informe realizar, en su caso, sobre la base del diagnóstico, las propuestas de mejora de la normativa aplicable que sea coherente y haga viable la ejecución de la reforma de la planta hotelera en el marco de la consecución de los fines previstos en el Decreto-Ley 13/2020.
2. Aunque el turismo y el urbanismo sean de competencia autonómica conforme al artículo 148.1. 3º y 18º de la Constitución Española, no puede entenderse la misma desligada de las competencias estatales e incluso locales, debido a la relación que guarda esta materia con otras como el medio ambiente, el patrimonio histórico, la cultura o la planificación económica.
3. La legislación turística vigente en Andalucía fija entre sus objetivos principales el fortalecimiento del sector turístico a través de la mejora de la calidad y la modernización de la oferta turística andaluza, con el fin último de conseguir la excelencia en la prestación de estos servicios.
4. La legislación urbanística vigente en Andalucía establece que las actuaciones de reforma o modificación de edificaciones existentes, cuando *“afecten a la estructura, la disposición interior o el aspecto exterior”*, estarán sujetas a licencia municipal,

para la comprobación por la Administración del cumplimiento de la ordenación territorial y urbanística aplicable, que se otorgarán conforme al procedimiento legalmente establecido.

5. Desde el punto de vista medio ambiental, la ejecución de las actuaciones de reforma y modernización de los establecimientos hoteleros de Andalucía se someterían a Calificación Ambiental para el otorgamiento de la licencia municipal, si fueran calificadas como “*modificación sustancial de las existentes*”.
6. En caso de que las actuaciones de reforma y modernización de los establecimientos hoteleros afectaran a bienes que se consideren de interés patrimonial, deberán recabar autorización de la Consejería competente en materia de Patrimonio Histórico o, en su caso, comunicarlo a la misma. Asimismo, y en caso de que estas actuaciones estuvieran sometidas a Calificación Ambiental conforme a la LGICA, en este trámite ambiental se recabará Informe de la Consejería competente en materia de patrimonio histórico que se entenderá, a todos los efectos, como la autorización previamente reseñada.
7. En los establecimientos hoteleros situados en la zona de servidumbre de protección del dominio público marítimo-terrestre se prohíbe la realización de obras de mejora, modernización y renovación que impliquen “*aumento de volumen, altura ni superficie*”, debiendo limitarse estas obras a lo dispuesto en la Disposición Transitoria Decimocuarta, apartado 1, del Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de Costas.
8. Algunas Comunidades Autónomas han establecido una regulación de incentivos para la mejora y modernización de los establecimientos turísticos de su territorio, entre los que se encuentran incentivos a la edificabilidad.
9. La norma que se propone responde a los requisitos de extraordinaria y urgente necesidad requeridos para la aprobación de Decretos-Leyes conforme al artículo 86.1 de la Constitución Española y, además, no afecta a las materias vedadas para este tipo de fuente del derecho.
10. Para la efectividad de la propuesta normativa contenida en el presente Informe resulta necesario adaptar a este nuevo paradigma tanto el Reglamento de Disciplina

Urbanística de Andalucía (RDU), como la Ley de Gestión Integrada de Calidad Ambiental (LGICA) a través de la inclusión de dos Disposiciones Transitorias en la norma que en su caso se apruebe.

## X. Anexos.

