



INNOVACIONES DE LA LEY 13/2011, DE 23 DE DICIEMBRE, DEL TURISMO EN ANDALUCÍA, EN MATERIA DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y URBANISMO

Francisco Javier Ruiz Bursón

Inspector de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda de la Junta de Andalucía

SUMARIO: I.- INTRODUCCIÓN. II.- INCIDENCIA SOBRE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO. III.- INCIDENCIA SOBRE LA MATERIA URBANÍSTICA. IV.- INCIDENCIA SOBRE EL RÉGIMEN DE PROPIEDAD HORIZONTAL. V.- CONCLUSIONES.

I.- INTRODUCCIÓN

El objetivo del presente trabajo no es realizar un estudio en profundidad de la reciente Ley del Turismo de Andalucía, sino ofrecer una breve reseña sobre aquellos aspectos de la nueva regulación que resultan de especial interés, y ello porque está especialmente dirigido a aquellos profesionales que se dedican en su quehacer diario a la aplicación de las normas urbanísticas y de ordenación del territorio, de ahí su carácter práctico y conciso.

En este sentido, se ha procedido a una enumeración de las principales innovaciones en materia de ordenación del territorio y urbanismo, sistematizando los requisitos y supuestos fijados en cada caso y evitando, en lo posible, comentarios complementarios acerca de la nueva regulación, ya que lo que se pretende en estas líneas es facilitar un documento de ágil consulta y no una monografía.

La estructura que se sigue es eminentemente temática, distinguiendo los campos de la ordenación del territorio y el urbanismo y añadiendo el de la propiedad horizontal, tanto por la novedad en su tratamiento legislativo como por su notable incidencia en el ámbito de la disciplina urbanística. Se finaliza con unas conclusiones a modo de juicio crítico del vigente panorama normativo.

II.- INCIDENCIA SOBRE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

La Sección 2ª del Título III de la Ley del Turismo de Andalucía, bajo el epígrafe "*Del uso turístico del suelo y las relaciones con la ordenación del territorio*", comienza con el artículo 17, en el cual se fijan las determinaciones en materia de turismo que deben contener los Planes de Ordenación del Territorio Subregionales.



Según dicho precepto, los Planes Subregionales deberán respetar, en aquellas disposiciones que se refieran a la materia turística, los siguientes parámetros:

- El modelo turístico que fijen el Plan General del Turismo o, en su caso, los Marcos Estratégicos para la Ordenación de los Recursos y las Actividades Turísticas en sus respectivos ámbitos.
- El modelo territorial establecido en el propio Plan de Ordenación del Territorio Subregional.
- Las directrices señaladas por el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía para las áreas turísticas.

Además, de cara a la elaboración de los Planes Subregionales, se señala el plazo de un mes para que la Consejería titular de competencias en materia de turismo pueda evacuar el correspondiente informe, con carácter previo al trámite de información pública.

La Disposición transitoria primera de la Ley 13/2011 señala que las prescripciones relativas a las determinaciones que deben contener los Planes subregionales no serán exigibles a los que se encuentren vigentes, o hayan cumplido los trámites de información pública y audiencia a la fecha de su entrada en vigor (31 de enero de 2012), sin perjuicio de incorporar dichas determinaciones en las posteriores innovaciones que se realicen en estos instrumentos territoriales.

Por otra parte, la Disposición final primera contempla la incorporación del Plan General del Turismo y de los Marcos Estratégicos para la Ordenación de los Recursos y las Actividades Turísticas, como "Actividades de Planificación", en el Anexo I de la Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de Andalucía, atribuyendo a los mismos la condición de Planes con Incidencia en la Ordenación del Territorio, de acuerdo con los artículos 11 y 12 de la vigente normativa turística.

III.- INCIDENCIA SOBRE LA MATERIA URBANÍSTICA

El artículo 18 de la Ley del Turismo de Andalucía considera que "*Los establecimientos de alojamiento turístico, así como las unidades de alojamiento integrantes de los mismos, quedarán afectados a la prestación del servicio de alojamiento turístico objeto de inscripción en el Registro de Turismo*", quedando prohibido su destino a otros usos cualesquiera durante su vigencia.

Para que tenga lugar un cambio de uso, se requiere la correspondiente innovación del instrumento de planeamiento vigente, siguiendo para ello los requisitos fijados en el artículo 36 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía.

En su apartado segundo se recoge que la función de policía, con el consiguiente ejercicio de las potestades sancionadoras y de protección de la legalidad urbanística, se llevará a cabo por los Ayuntamientos.



En este concreto punto, merece una clara censura la redacción que se ha dado por el legislador, consistente en atribuir el ejercicio de la disciplina urbanística a los municipios sin contener referencia alguna a la Comunidad Autónoma, ya que no debemos olvidar que ésta debe ejercer dichas funciones de manera subsidiaria en los supuestos y con los requisitos exigidos por los artículos 188. 1 y 3 y 195 .1 b) de la LOUA. A nuestro entender estos últimos preceptos son los que deben prevalecer, habida cuenta de que la LOUA es la norma sectorial de rango legal que, de manera específica, se dedica a la regulación de la disciplina urbanística.

A continuación, el artículo 41 de la Ley 13/2011 señala un criterio fundamental para establecer cuándo existe realmente un uso turístico de los inmuebles, basándose para ello en el principio de unidad de explotación, según el cual la gestión del establecimiento turístico se lleva a cabo por una única empresa titular, sobre la que recae la responsabilidad administrativa derivada de su funcionamiento.

Igualmente se señalan dos prohibiciones legales, por resultar contrarias a dicho principio:

- a) Destinar las unidades de alojamiento a un uso distinto al de alojamiento turístico, ya sean residenciales u otros.
- b) La existencia de unidades de alojamiento, integrantes de la edificación destinada a uso turístico, cuya explotación no corresponda a la empresa titular.

Finalmente, se señala que el incumplimiento de los requisitos previstos en este artículo puede dar lugar a la revocación o modificación de la inscripción practicada en el Registro de Turismo de Andalucía, previa audiencia del interesado y mediante la correspondiente resolución motivada.

No obstante, se recoge una excepción a esta sanción administrativa siempre que se den los siguientes supuestos, entendemos que cumulativamente:

- El edificio se encuentre en régimen de propiedad horizontal.
- Los propietarios, en un porcentaje inferior al 10 % del total de las unidades de alojamiento del edificio, vulneren el principio de unidad de explotación o incurran en algunas de las prohibiciones legales arriba mencionadas.
- No concurre causa imputable a la empresa explotadora.

Evidentemente, con el principio de unidad de explotación se busca evitar actuaciones fraudulentas llevadas a cabo por particulares propietarios de inmuebles que, sin estar dados de alta en el Registro administrativo competente, los dediquen de forma clandestina al ejercicio de actividades de carácter turístico, lo cual sería objeto de la correspondiente sanción prevista en la ley, velándose de esta manera por el control de la calidad en la oferta turística.

Finalmente, la Disposición final segunda de la Ley 13/2011 modifica la LOUA, incorporando una Disposición adicional novena, en la que señala que se considerará como suelo de uso turístico, en el correspondiente instrumento de planeamiento, aquél que se destine a establecimientos turísticos que respeten los principios de unidad de explotación y uso exclusivo en un porcentaje superior al cincuenta por ciento de su edificabilidad total, con la posibilidad de que se reduzca este porcentaje del cincuenta por ciento de la edificación total en cinco puntos, siempre que la edificabilidad comprendida



en dicha reducción se destine a otros servicios turísticos, entendiéndose por tales aquellos establecimientos, reglamentariamente previstos, distintos de los enumerados en el apartado primero del artículo 40 donde se pueda prestar el servicio de alojamiento turístico.

IV. INNOVACIONES EN EL RÉGIMEN DE PROPIEDAD HORIZONTAL

La Ley del Turismo de Andalucía, introduce en su artículo 42, como una importante innovación respecto a su precedente legislativo, una regulación específica de los establecimientos turísticos en régimen de propiedad horizontal.

Para que se pueda admitir esta figura se establecen los siguientes requisitos:

- Ha de tratarse de alojamientos de cuatro estrellas o de tres llaves, como mínimo.
- Cada propietario se compromete a contratar de forma exclusiva la gestión del inmueble en su conjunto con una única persona o empresa explotadora durante un período mínimo de diez años (principio de unidad de explotación).
- Debe constar en el Registro de la Propiedad, mediante nota marginal, la cesión de uso de forma permanente a la empresa explotadora y la afección al uso turístico de la unidad de alojamiento.

En este sentido, las empresas promotoras deberán poner un documento informativo de carácter vinculante a disposición de los eventuales compradores de unidades de alojamiento, en el que se haga constar la afectación de la misma al uso turístico y demás condiciones previstas en este precepto.

Además de incluir una expresa prohibición de uso residencial, en el apartado 3 se incluyen presunciones de dicho uso, cuales son:

- El reconocimiento en el contrato de una reserva de uso, o de un uso en condiciones ventajosas, a las personas propietarias de las unidades de alojamiento por un periodo superior a dos meses al año.
- El uso de la unidad de alojamiento por parte de las personas propietarias por un periodo superior al señalado en la letra anterior.

Nuevamente, se percibe en esta regulación el deseo de evitar actividades de carácter ilícito, como lo puede ser el hecho de que la empresa encargada de la gestión de un hotel o apartamento-hotel, ante lo incierto de su destino económico, se dedique a vender los diferentes apartamentos a nuevos propietarios para que éstos lo dediquen a un uso residencial cuando el suelo es de uso turístico, lo cual implicaría la consiguiente vulneración de las normas urbanísticas y de ordenación del territorio aplicables. Tampoco debemos olvidar, como expresamente señala el artículo 18 de la Ley 13/2011, que esta modificación ilegal de uso implica una infracción urbanística (artículo 222 LOUA).

Resulta oportuno indicar que la Dirección General de los Registros y el Notariado, en su Resolución de 7 de enero de 2009 (RJ 2009\274) ya tuvo la ocasión de analizar el



supuesto de una venta de un apartamento, incluido en un edificio con la calificación de "Apartamento turístico" y sito en el término municipal de Sanlúcar de Barrameda, por parte de una empresa hotelera a favor de un particular, el cual lo destinó a segunda residencia. En esta ocasión, el Centro Directivo entendió que el Registrador no podía impedir la inscripción de la venta, entre otras razones, por la inexistencia de una norma legal o reglamentaria que estableciera el cierre registral por incumplimiento de la ley administrativa, con independencia de que la Inspección urbanística ejerciera sus potestades y dejara constancia registral de la incoación del correspondiente expediente de disciplina mediante anotación preventiva en el folio abierto a la finca registral en cuestión. Precisamente la nueva regulación tiene como fin extender un mayor régimen de publicidad registral acerca de la afección de los inmuebles al uso turístico lo cual, a nuestro modesto entender, deberá ser un elemento que el Registrador deberá tener en cuenta en su labor calificadora, la cual se funda en los datos que deriven del título presentado y de los asientos registrales vigentes (Artículo 18 de la Ley Hipotecaria).

V.- CONCLUSIONES

- La nueva ley, en relación con las innovaciones introducidas en materia de ordenación del territorio y urbanismo, supone una mejora respecto al esquema normativo anterior, profundizando en la coordinación entre la planificación turística y la territorial.
- Se insiste en la inclusión de determinaciones turísticas en los Planes de Ordenación del Territorio Subregionales, atribuyendo el carácter de Planes con Incidencia en la Ordenación del Territorio al Plan General del Turismo y a los Marcos Estratégicos para la Ordenación de los Recursos y las Actividades Turísticas.
- Resulta censurable el hecho de no mencionar la Comunidad Autónoma de Andalucía como titular de potestades en materia de disciplina respecto a los usos turísticos, lo cual no menoscaba en ningún momento las que le resultan atribuidas por la LOUA, norma especial y específica en materia urbanística, y sin perjuicio de las corresponden a las Administraciones locales con carácter primario y general.
- El principio de unidad de explotación, junto a la exclusividad del uso residencial en los alojamientos turísticos, aparecen como piezas fundamentales del sistema.
- La nueva regulación de la propiedad horizontal en los alojamientos de uso turístico viene a llenar un peligroso vacío normativo que había dado lugar a frecuentes maniobras fraudulentas, estableciendo como base del mismo la prohibición de uso residencial de los alojamientos turísticos y facilitando la información a terceros del destino turístico de los inmuebles inscritos.