



AJUNTAMENT DE VALÈNCIA
ÀREA DE URBANISMO, VIVIENDA Y LICENCIAS
DELEGACIÓN DE PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN URBANA
SERVICIO DE PLANEAMIENTO

**MODIFICACIÓN PORMENORIZADA DE LAS NORMAS URBANÍSTICAS DEL PLAN GENERAL DE
ORDENACIÓN URBANA DE VALENCIA**

REGULACIÓN DE LOS USOS TERCIARIOS HOTELEROS

Abril de 2025

ÍNDICE

A) MEMORIA INFORMATIVA Y JUSTIFICATIVA

1. ANTECEDENTES
2. MARCO NORMATIVO
3. DETERMINACIONES DEL PLANEAMIENTO VIGENTE RELACIONADAS CON LA MODIFICACIÓN
4. ESTUDIOS PREVIOS
5. ANÁLISIS DE LOS EFECTOS DE LA ACTIVIDAD DE ALOJAMIENTO TURÍSTICO EN VALENCIA
6. CONTEXTO DE LA MODIFICACIÓN
7. OBJETO Y ÁMBITO DE LA MODIFICACIÓN
8. CARÁCTER DE LA MODIFICACIÓN
9. PROBLEMÁTICA SOBRE LA QUE SE ACTÚA Y NECESIDAD DE REGULAR EL USO HOTELERO EN LA CIUDAD DE VALENCIA
10. ALTERNATIVAS PARA EL CONTROL DEL USO DE ALOJAMIENTO TURÍSTICO
11. JUSTIFICACIÓN DE LA PROPUESTA

B) NORMAS URBANÍSTICAS

C) ESTUDIOS COMPLEMENTARIOS

1. PLANO DE INFORMACIÓN: ZONAS DE SATURACIÓN TURÍSTICA POR DISTRITO
2. PLANO DE INFORMACIÓN: ZONAS DE SATURACIÓN TURÍSTICA POR BARRIO
3. INFORME DE SOSTENIBILIDAD ECONÓMICA
4. INFORME DE VIABILIDAD ECONÓMICA
5. INFORME DE IMPACTO DE GÉNERO
6. INFORME DE IMPACTO SOBRE LA FAMILIA, LA INFANCIA Y LA ADOLESCENCIA
7. INFORME DE IMPACTO CLIMÁTICO

A) MEMORIA INFORMATIVA Y JUSTIFICATIVA

1. ANTECEDENTES

El atractivo de la ciudad de Valencia como destino turístico se ha puesto de manifiesto en el contexto nacional e internacional dando lugar a un aumento considerable de la demanda de alojamiento turístico. Si bien la contribución de esta industria podría considerarse positiva en los aspectos relativos a las oportunidades económicas y de intercambio cultural, el crecimiento sin control a expensas del parque de vivienda puede romper el equilibrio que debe garantizar que la ciudad continúe siendo un lugar donde desarrollar la vida ciudadana, especialmente en las áreas que la planificación urbanística destina al uso dominante residencial.

Con el desarrollo acelerado de la capacidad de comercialización de los productos turísticos a través de las plataformas de internet parece haberse generado en la sociedad civil la percepción de que la capacidad de acogida de la ciudad ha sido superada y de que los ingresos económicos marginales debidos al turismo no se están traduciendo en mejoras en la calidad de vida. Antes bien el hecho, constatado ya en otras ciudades turísticas, es que el crecimiento desbordado, basado en un aumento masivo del turismo sin atender a su calidad, puede tener efectos negativos en la calidad del entorno o ambiente urbano y el surgimiento de conflictividad entre los visitantes y la población residente, cuya percepción es que este sistema genera beneficios para una parte a costa de las demás.

En este contexto, el Ayuntamiento de Valencia ha considerado necesario encargar una serie de estudios específicos que deben permitir valorar de forma objetiva la situación y determinar la realidad de esta percepción. En base a los resultados obtenidos, la conclusión que se extrae es que resulta necesario regular el uso turístico en las áreas residenciales de la ciudad con los siguientes objetivos:

- a) Evitar la pérdida del uso residencial en la ciudad y su sustitución por el uso turístico de forma generalizada.
- b) Evitar interferencias en el normal funcionamiento del mercado de la vivienda.
- c) Garantizar unas buenas condiciones de acceso a la vivienda por parte de la población.
- d) Evitar la pérdida del tejido comercial de los barrios al ser sustituidos por viviendas turísticas en plantas bajas, lo que conllevaría una restricción a una deseable mezcla de usos en la ciudad, la pérdida de elementos identitarios de los barrios así como de la calidad de vida de los residentes en la ciudad.
- e) Garantizar la calidad del entorno urbano y la sostenibilidad de la implantación del uso turístico, lo que supone asumir que los recursos deban estar adecuadamente valorados y adaptados, y que las infraestructuras estén planificadas con el propósito de garantizar la accesibilidad universal.

Puesto que la consecución de estos objetivos afecta directamente a la normativa urbanística en vigor, el 24 de mayo de 2024 el Concejal Delegado de Planificación y Gestión Urbana resolvió dictar una moción encargando al Servicio de Planeamiento que iniciara los trabajos de modificación de las Normas Urbanísticas del Plan General con la finalidad de incorporar medidas

tendientes a ordenar el uso del alojamiento turístico, a fin de que se produzca de forma compatible con el mantenimiento de unas condiciones adecuadas de calidad de vida para la población residente.

2. MARCO NORMATIVO

El marco normativo considerado en la presente modificación es el siguiente:

- Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre)
- Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje de la Comunidad Valenciana (Decreto Legislativo 1/2021, de 18 de junio, del *Consell*)
- Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana (Decreto 1/2011 GV, de 13 de enero, del *Consell*)
- Decreto 215/2020, de 29 de diciembre, del *Consell*, de aprobación del Plan de acción territorial sectorial del comercio de la Comunidad Valenciana (PATSECOVA)
- Plan Especial de Directrices para la mejora de la Calidad Urbana de los Barrios, aprobado por el Pleno del ayuntamiento de Valencia en sesión de fecha 28 de junio de 2018.
- Ley 15/2018, de 7 de junio, de Turismo, ocio y hospitalidad de la *Comunitat Valenciana*.
- Decreto ley 9/2024, de 2 de agosto, del *Consell*, de modificación de la normativa reguladora de las viviendas de uso turístico.
- Decreto 10/2021, de 22 de enero, del *Consell*, por el que se regula el alojamiento turístico en la *Comunitat Valenciana*.
- Decreto 1/2022, de 14 de enero, del *Consell*, de regulación del Registro de Turismo de la *Comunitat Valenciana*.
- Real Decreto 1312/2024, de 23 de diciembre, por el que se regula el procedimiento de Registro Único de Arrendamientos y se crea la Ventanilla Única Digital de Arrendamientos para la recogida y el intercambio de datos relativos a los servicios de alquiler de alojamientos de corta duración.
- Resolución de 7 de enero de 2013, de la directora general de Comercio y Consumo, por la que se declaran zonas de gran afluencia turística del municipio de Valencia, para todo el año, las zonas del Jardín del Turia, Marina Real y sus accesos, *Ciutat Vella* y *L'Eixample*, y zona comercial deportiva y terciaria norte, estadio *Ciutat de València*. (Expediente número Z.T. 05/12.)

- Resolución de 21 de mayo de 2015, de la directora general de Comercio y Consumo, de declaración de Zona de Gran Afluencia Turística de la avenida de les *Corts Valencianes*. (Expediente Z.T. 03/2015)
- Texto Refundido del Plan General de Ordenación Urbana de Valencia, aprobado por Resolución del *Conseller* de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes de 22 de diciembre de 1992, y sus modificaciones.

Se han tenido en cuenta, además, los siguientes documentos:

- Sistema de indicadores y condicionantes para ciudades grandes y medianas. (Grupo de trabajo de la Agenda Local 21 de la Red de Redes de Desarrollo Local Sostenible) Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana. MIMyMRM. MF. Gobierno de España.
https://www.mivau.gob.es/recursos_mfom/pdf/3093A86A-128B-4F4D-8800-BE9A76D1D264/111504/INDI_CIU_G_Y_M_tcm7177731.pdf
- Sistema Municipal de Indicadores de Sostenibilidad (IV Reunión del Grupo de trabajo de Indicadores de Sostenibilidad de la Red de Redes de Desarrollo Local Sostenible). Ministerio de vivienda y Agenda Urbana. MITMS. Gobierno de España. 25 de noviembre de 2010.
https://www.transportes.gob.es/recursos_mfom/pdf/82B973EA-5970-46F0-8AE6-65370D40A1F5/111505/SIST_MUNI_INDI_SOSTE_tcm7177732.pdf

3. DETERMINACIONES DEL PLANEAMIENTO VIGENTE RELACIONADAS CON LA MODIFICACION

El Plan General de Ordenación Urbana de Valencia delimita una serie de zonas de ordenación para las que establece, como uso dominante, el uso residencial. Estas zonas son:

- Zona de Conjuntos Históricos Protegidos (CHP)
- Zona de Ensanche (ENS)
- Zona de Edificación abierta (EDA)
- Zona de Vivienda unifamiliar (UFA)

Todas ellas están constituidas por el conjunto de áreas expresamente grafiadas con el correspondiente título en los planos de ordenación de la Serie B: Calificación del suelo.

Las Normas Urbanísticas del Plan General incluyen, asimismo, una definición y clasificación específicas para los usos terciarios hoteleros, y una regulación normativa por la que se establece el régimen de compatibilidad de estos usos en cada una de estas zonas de ordenación.

- La presente modificación afecta al Título séptimo: Concepto y clasificación de los usos, de las Normas Urbanísticas del Plan General. Concretamente, al artículo 7.5, en lo que afecta al uso hotelero, que actualmente tiene la siguiente redacción:

Artículo 7.5 Uso Terciario (T)

1. [...]

2. *Uso Hotelero (Tho): comprende las actividades que, destinadas a satisfacer alojamiento temporal, se realizan en establecimientos, sujetos a la legislación específica, tales como:*

- a) *Hoteles, hostales, pensiones, y apartamentos en régimen de explotación hotelera (Tho.1).*
- b) *Campamentos de turismo de uso colectivo, campamentos privados, campamentos juveniles, centros y colonias de vacaciones escolares, y similares. (Tho.2).*

[...]

- Se modifica, asimismo, el Título sexto: Ordenanzas particulares de las zonas de calificación urbanística, en sus capítulos segundo, tercero, cuarto y quinto. Concretamente resultarán modificados los artículos 6.6, 6.17, 6.23 y 6.28 de las Normas urbanísticas en la regulación del uso “*Tho.1: Hoteles, hostales, pensiones y apartamentos en régimen de explotación hotelera*”.

En el caso de los artículos 6.6, 6.17 y 6.23, correspondientes a las zonas de Conjuntos históricos protegidos (CHP), Ensanche (ENS) y Edificación abierta (EDA), la redacción vigente del texto que se modifica es la siguiente:

“g) Tho.1.- Hoteles, hostales, pensiones y apartamentos en régimen de explotación hotelera.

Se admiten en edificio de uso exclusivo y en edificio de uso mixto. Si se ubican en edificio de uso mixto, deberán cumplirse las siguientes condiciones:

- *Con carácter general, se ubicarán siempre por debajo de las plantas destinadas a usos residenciales y por encima de las plantas destinadas al resto de usos no residenciales.*
- *Excepcionalmente podrán ubicarse en la misma planta donde se sitúen otros usos no residenciales si cuentan con accesos desde la vía pública y núcleos de comunicación vertical independientes y diferenciados de los del resto del edificio.”*

En el caso del artículo 6.28, correspondiente a la zona de vivienda unifamiliar (UFA), el texto que se modifica es el siguiente:

“e) Tho.1.- Hoteles, hostales, pensiones y apartamentos en régimen de explotación hotelera.

Se admite en edificio de uso exclusivo.”

- Finalmente, la presente modificación conlleva la incorporación a las Normas de una nueva disposición adicional en la que se desarrollan las determinaciones con las que deberá garantizarse que en las zonas de uso dominante residencial se mantiene un parque de viviendas suficiente para atender las necesidades de la población.

4. ESTUDIOS PREVIOS

La percepción de que el aumento de la afluencia turística y el crecimiento de la oferta de alojamiento turístico estaba interfiriendo en los parámetros de calidad de vida y convivencia ciudadana de la ciudad de Valencia, se ha venido acrecentando en estos últimos años. De hecho, son varios los estudios que se han llevado a cabo en los últimos tiempos en relación con los efectos que las nuevas formas de turismo estaban produciendo sobre las condiciones de vida de la población residente:

a) Informe sobre las consecuencias del cambio de uso de residencial a terciario en la ciudad de Valencia. Castro consulting marketing & strategy. Deepsense. Enero 2023.

El objeto de este estudio es determinar el grado de transformación de ciertos barrios y zonas como consecuencia de la *turistificación*, incidiendo especialmente en el desplazamiento poblacional derivado de la presión turística o el cambio del perfil demográfico de estas zonas. El análisis se ha centrado en los aspectos socioeconómicos que podrían resultar afectados por el aumento de la oferta turística. El diagnóstico obtenido se resume en lo siguiente:

- Procesos de turistificación: en la ciudad de Valencia se registran algunos procesos de gentrificación relacionados con la actividad turística, impulsados tanto por los desplazamientos propios de la población residente, bien porque no puede afrontar la subida de los alquileres o porque busca obtener ingresos destinando sus viviendas a usos turísticos, como por agentes económicos globales del tipo de cadenas hoteleras, comerciales, de restauración, de distribución o fondos de inversión.
- Percepción ciudadana: Las asociaciones vecinales consideran que los espacios públicos y la vivienda están sometidos a una sobreexplotación por parte del sector del ocio y del turismo, con efectos sobre la disponibilidad de vivienda, la especulación inmobiliaria y el comercio local. Solicitan que se establezca una capacidad de carga turística por barrios y proponen medidas de gobernanza turística, instituciones para ordenamiento y control turístico, medidas económicas y fiscales y medidas ambientales.
- Dimensión turística de la ciudad: La oferta turística de la ciudad de Valencia es actualmente de 23'09 plazas hoteleras por cada 1.000 habitantes, lo que la sitúa al nivel de las ciudades de Santander (25'22), Alicante (24'43), Coruña (20'86), Ciudad Real (20'59) o Málaga (20'35), y por debajo de ciudades como Barcelona (51'13), Sevilla (33'36) o Madrid (27'46).

En materia de vivienda turística (VUT), la oferta de la ciudad de Valencia es de 31'52 plazas turísticas por cada 1.000 habitantes (contadas a razón de 4'46 plazas por unidad de vivienda), lo que la sitúa en el nivel de las ciudades de San Sebastián (31'11), Barcelona (30'32) y Santander (26'78), y muy por debajo de ciudades como Málaga (49'50), Sevilla (39'89) o Alicante (38'20).

Según datos de *Turisme Comunitat Valenciana* (TCV), la ciudad de Valencia pasó de contar con 7.652 plazas hoteleras en el año 2000 a las 17.932 registradas en 2021

(+134%). En el caso de los apartamentos turísticos el crecimiento ha sido mucho mayor. Según TCV, en el año 2000 en Valencia tan sólo había 240 plazas en apartamentos dadas de alta. En el 2014 ya pasaron a ser 5.884 plazas y en 2021 alcanzaron las 26.538 plazas, lo que implicó un incremento de un 351% en este periodo.

- Mercado de la vivienda: El estudio sitúa la carestía en la oferta de vivienda de alquiler como uno de los factores estructurales de los elevados precios que se registran en la ciudad. Del total de anuncios extraídos sobre oferta de vivienda, del portal IDEALISTA para elaboración del estudio, un 84% son de venta y tan sólo un 16% de alquiler, lo que representa una oferta escasa para clientes que no tienen acceso a la compra.

En cuanto al incremento de precios registrado en los últimos años, en términos generales, en el periodo comprendido desde octubre del 2021 a agosto del 2022 el precio medio de venta y de alquiler ha subido un 8% y un 23% respectivamente, siendo el barrio de *Ciutat Vella* el más afectado por el incremento de precios en los alquileres.

Al margen de la actividad turística y otros factores externos, las perspectivas de futuro son de desaceleración en el incremento de los precios, fundamentalmente relacionado con las medidas económicas puestas en marcha para frenar la inflación pero, también, con la reducción del poder adquisitivo de los sectores de población que configuran la demanda potencial y con su posibilidad de acceder a la financiación necesaria.

Este escenario, altamente probable, puede provocar que la demanda de la compraventa se desplace hacia el alquiler, en un mercado muy escaso en oferta de este tipo. Esto dificultará aún más el acceso a la vivienda a los demandantes con menos ingresos, en especial a los más jóvenes.

- Incremento del precio de la vivienda por causa de la actividad turística: Uno de los efectos adversos que más preocupa ante el incremento de plazas turísticas en VUT es el incremento de precios que se produce en la oferta de vivienda para residentes.

Del estudio realizado por MESVAL, que se analiza en la letra b) siguiente, resulta que el impacto de las VUT en los precios de alquiler de vivienda es de un 3'30% de media, un porcentaje similar al de Madrid o Barcelona, rondando el 10% en distritos de *Ciutat Vella*, *Poblats Marítims* y el *Eixample*.

Por otro lado, entre las grandes urbes españolas, que además son importantes destinos turísticos, la ciudad de Valencia es la que mayor crecimiento ha experimentado en los precios del alquiler, con un 63,77% en el periodo 2010-2022 y un 44,87% entre los años 2018-2022.

- Distribución de la oferta alojamiento turístico: Según datos de 2022, en Valencia, el distrito de *Ciutat Vella* alberga el 38% de los hoteles de la ciudad concentrándose sobre todo en los barrios de *San Francesc* (14%), el *Pilar* (12%) y el *Carmen* (12%). Le siguen los distritos de *Poblats marítims* (9%) y *Camins al Grao* (8%).

En cuanto a las viviendas turísticas, al igual que en el desarrollo hotelero las VUT se concentran en las zonas de mayor atractivo turístico: *Ciutat Vella* supone el 39% de las plazas, y le siguen los distritos de *Poblats marítims* (15%) y *Extramurs* (7%). No obstante, las VUT parecen estar propagándose hacia nuevas zonas de la ciudad, muchas de ellas alejadas de los polos turísticos, lo que puede deberse a las recientes medidas de ordenación e inspección aplicadas por la Administración en las zonas más céntricas.

- **Población:** La ciudad de Valencia es la tercera más poblada de España, con un total de 797.665 habitantes y un área metropolitana que sobrepasa los 1'50 millones. Se trata de una ciudad viva, que dispone de un importante tejido empresarial y que se encuentra bien comunicada, lo que la convierte en una importante urbe, receptora de nuevos ciudadanos.

En relación con los procesos de gentrificación turística, un aspecto a tener en cuenta es los posibles cambios en el censo demográfico de la ciudad. De acuerdo con los datos del censo, aunque la población se mantiene en los últimos años, se están registrando movimientos de residentes desde los barrios del centro a la periferia. Estas cifras son producto de la afluencia de población extranjera a la zona central, que ha aumentado un 18% en los últimos años. En la actualidad, en Valencia el 15% de la población es extranjera.

Dejando al margen a los menores de edad, cuya residencia viene condicionada por la de los padres, la población menor de 39 años está saliendo de la ciudad, mientras que la población mayor de 39 se mantiene e incluso, en algunos barrios, aumenta. Puesto que la franja de edad de 18 a 39 años es en la que se produce la emancipación del hogar familiar, un factor determinante en este proceso es la escasez de vivienda a precio asequible.

Se han detectado diferencias estadísticas significativas entre las correlaciones de viviendas turísticas y de hoteles con las variaciones de población para prácticamente todos los tramos de edad, así como para el total de las correlaciones, concluyendo en que el incremento de la vivienda turística afecta a la salida de la población de sus zonas de residencia para la franja de edad de entre 16 a 39 años.

Del estudio se deduce que la situación diagnosticada hace imprescindible y necesaria una relación equilibrada entre los tres elementos que forman la llamada Ecología del Turismo Urbano: turistas, industria turística y ciudad. Así, desde el Banco Mundial se recomiendan una serie de pasos para favorecer un desarrollo sostenible del alojamiento ofertado por particulares, de los cuales, los dos primeros serían:

- 1- Llevar a cabo una evaluación de diagnóstico rápido
- 2- Establecer estándares y definir la intervención pública

b) Estudio sobre el impacto de los apartamentos turísticos en el precio de los alquileres en Valencia. Estudio comparado con Madrid y Barcelona. MESVAL. Cátedra de Modelo Económico Sostenible Valencia y Entorno de la Universidad de Valencia. Documento de trabajo DT 05/2022.

El objeto de este estudio es determinar el impacto de la actividad de la plataforma Airbnb y de la implantación de la vivienda de uso turístico (VUT) en la ciudad de Valencia sobre el precio de la vivienda y el del alquiler convencional de larga duración.

El enfoque aplicado contempla el análisis de la ciudad de Valencia en comparación con otras dos grandes ciudades españolas: Madrid y Barcelona, con las que presenta rasgos comunes a nivel global, específicamente en el detalle territorial de sus zonas urbanas, en la evolución reciente de los precios del alquiler y en la presencia de Airbnb, y con las que muestran diferencias perceptibles respecto del conjunto de España que, en general, se presentan con menor intensidad en el caso de Valencia.

Partiendo de ese análisis previo, se ha procedido a estimar el efecto de la oferta de Airbnb a lo largo del año 2021 partiendo de la información obtenida de más de 800 mil registros de ofertas de alquiler y de 1,4 millones de registros de apartamentos turísticos. La metodología empleada se basa en un proceso de estimación desarrollado en dos etapas cuya finalidad es evitar las distorsiones provocadas por factores endógenos, consustanciales a las fluctuaciones del mercado debidas a la acción del resto de variables determinantes del precio del alquiler.

Así, en una primera etapa se ha analizado el precio de alquiler de las ofertas de alquiler convencional en función de las características individuales de cada vivienda ofrecida. En una segunda etapa se han utilizado distintos modelos para valorar la relación entre la parte todavía no explicada del precio de alquiler y la oferta de Airbnb en cada barrio.

En conjunto, los resultados indican que a nivel global existiría un efecto significativo de Airbnb en el incremento de los precios de alquiler en Valencia, pero de magnitud moderada, por lo que el alza de los precios sería la consecuencia de un problema estructural. Incluso utilizando las estimaciones que proporcionan mayores diferencias, el impacto estimado como consecuencia de la actividad de Airbnb en el conjunto de la ciudad se situaría en un 3,3% del precio medio del alquiler convencional, con oscilaciones de entre el 3'20% y el 3'60% por cada 100 nuevos anuncios, según se incluyan o no efectos fijos de distrito, si bien por encima del impacto previsible en las ciudades de Madrid (0'70%) y Barcelona (0'90%).

Sin embargo, debido a la gran heterogeneidad espacial de la presencia de Airbnb dentro de las ciudades, el impacto varía mucho entre zonas. En algunos distritos de Valencia, por ejemplo, el impacto estimado sobre el alquiler mensual no llega al 1% o es prácticamente nulo, como ocurre en los distritos de *Pobles del Nord*, *Pobles de l'Oest* y *Pobles del Sud*, mientras que en otros el impacto es relativamente alto, como ocurre en el caso del distrito de *Poblats Marítims* (10,1%), en *Ciutat Vella* (9,2%) o en el *Eixample* (8,7%).

Como conclusión del estudio, el conjunto de los resultados obtenidos apunta a un efecto significativo de la oferta de Airbnb que contribuye a unos mayores precios de alquiler en el conjunto de la ciudad de Valencia, si bien de magnitud moderada y similar a Madrid o Barcelona. No obstante, el impacto estimado resulta más relevante en algunas zonas concretas de la ciudad, donde el proceso podría requerir una atención especial y un seguimiento más cercano de la cuestión.

c) Estudio sobre las principales evidencias de los efectos de las viviendas turísticas en las ciudades españolas y recomendaciones para su tratamiento. EXCELTUR. Estudio ReviTUR. Noviembre 2022.

Según este estudio, la conversión de viviendas en alojamientos turísticos (bien se trate de viviendas enteras o de habitaciones separadas o compartidas), favorecida esencialmente por las facilidades para su comercialización introducidas por la irrupción de las plataformas tecnológicas a partir de 2010, ha permitido que, desde entonces y hasta 2019, se haya generado una oferta turística cercana a la generada por los alojamientos turísticos tradicionales (hoteles, pensiones, hostales y apartoteles) en toda su historia.

En términos numéricos, tras la irrupción de las VUT en el mercado de alojamiento turístico las 20 principales ciudades españolas han pasado de disponer en 2010 de una oferta total de alojamiento turístico de 346.921 plazas a 788.136 plazas en 2019, proceso en el que las VUT representan el 82% del crecimiento.

Este crecimiento, si bien con distintas intensidades, fue generalizado en las principales ciudades españolas de mayor atractivo turístico. La explicación a la virulencia con que se ha producido este fenómeno hay que buscarla tanto en la alta rentabilidad para los propietarios, gestores y plataformas comercializadoras como en la complejidad que presenta su identificación y control con los instrumentos administrativos tradicionales, lo que ha venido dificultando garantizar el cumplimiento de la normativa existente. Así, a partir de 2017, ciudades como Barcelona, Bilbao, Madrid, Palma de Mallorca, San Sebastián, Santiago o Valencia han ido introduciendo regulaciones para controlar su crecimiento pero, a pesar de la ligera contención alcanzada, el número final de plazas en el mercado comercializado por las plataformas digitales ha seguido siendo muy superior a los objetivos que se pretendían alcanzar con las normas reguladoras, principalmente porque se seguía percibiendo una extraordinaria dificultad para hacerlas cumplir.

Concretamente en Valencia, en el distrito de *Ciutat Vella*, a pesar de la regulación específica del Plan Especial de protección, en 2019 constaban 5.331 VUT registradas, mientras que en las plataformas se comercializaban 5.996 viviendas y 2.366 habitaciones.

Adicionalmente, la conversión de viviendas en alojamientos turísticos puede verse impulsada de forma contraproducente si, conforme a la ley 12/2023 de 24 de mayo, de derecho a la vivienda, se incluyen limitaciones en el precio del alquiler de vivienda, pero sólo para las zonas de mercado residencial tensionado así declaradas por las Administraciones competentes en materia de vivienda. Esta medida aumentaría aún más el diferencial de rentabilidad en favor de las VUT si no se ordena apropiadamente el alquiler turístico.

En este contexto, el estudio concluye en la necesidad de profundizar en las implicaciones de las VUT sobre el modelo turístico y sobre el modelo de ciudad y la calidad de vida de sus residentes atendiendo a los siguientes aspectos:

○ Efectos de las VUT en los barrios

La detracción de viviendas del mercado residencial por el alquiler turístico, junto con otros factores que han impulsado la demanda por el valor emblemático y creciente de los centros de las ciudades, han impulsado un aumento de su precio en el mercado inmobiliario. Éste es uno de los problemas que más asocian los residentes a la aparición de las VUT. De hecho, en estos barrios turísticos el crecimiento de los precios, que en el mercado tradicional debería ir acompañado de un aumento de demanda, reflejo del interés por residir en estas zonas, se ha visto acompañado por una pérdida de población, lo que demuestra la incidencia del fenómeno en estas zonas.

Según ReviTUR, los resultados obtenidos en 2019 en barrios céntricos de las ciudades, extensibles a otras ciudades españolas, la media del número de plazas en viviendas turísticas por cada 100 habitantes se situaba en 18'10, lo que correspondería a la media de turistas alojados en el resto de tipos de alojamiento turístico en temporada punta. De hecho, la presión turística agregada en estas zonas se ha multiplicado casi por dos en diez años por el efecto de las VUT, al sumarse a la existente del resto de tipologías de alojamiento turístico. Se trata de barrios tan emblemáticos como los de Sol (con 216 plazas turísticas totales por cada 100 habitantes) y Cortes (130'80) en Madrid; Centro histórico (214), La Merced (214) y el Ensanche Centro (112'60), en Málaga; Santa Cruz (190'30), el Arenal (106'70) y San Bartolomé (105'90), en Sevilla; el barrio Gótico (69'90) y la Dreta de l'Eixample (63'80), en Barcelona; y, en menor medida, Sant Francesc (73'60), El Mercat (68'40) y La Seo (60'70), en Valencia.

Como consecuencia de ello, muchos de los barrios afectados han perdido gran parte de su funcionalidad como centros de servicios para residentes, han visto transformar su estructura comercial en una oferta indiferenciada de tiendas de conveniencia y de alimentación para turistas y han perdido, en consecuencia, gran parte de su identidad.

○ Efectos de las VUT en la calidad de vida de las personas

Más allá del volumen turístico generado por las VUT en los barrios, el principal elemento diferencial respecto a los alojamientos reglados es que sus efectos se producen en el interior de los edificios residenciales. En este sentido, la multiplicación de las VUT compartiendo espacios comunes provoca en muchas ocasiones un deterioro en la dinámica de convivencia vecinal que afecta directamente a la calidad de vida de los residentes: el trasiego constante de turistas, a los que los propios vecinos deben en muchos casos asistir, en horarios inusuales; los problemas de ruidos; los episodios, si bien esporádicos, de comportamiento incívico de algunos de ellos; el desgaste y mal uso de los espacios comunes y, especialmente, la percepción de mayor inseguridad en el edificio, debido a la gran cantidad de personas autorizadas eventualmente a acceder a su interior, poseedoras de las llaves o de las claves de seguridad.

Como consecuencia de los fenómenos mencionados la dinámica de las VUT ha tenido una incidencia clara en la vitalidad de los barrios a través de sus efectos sobre la población, tal y como se desprende de la información del padrón de habitantes. Concretamente, en los años desde la irrupción de las VUT en 2010 hasta la entrada de regulación para controlar el fenómeno (2017 en Barcelona y 2018 en San Sebastián) o la llegada de la pandemia en 2019, con la consecuente paralización de la actividad turística, los barrios turísticos consolidados de estas ciudades perdieron un -2,7% de su población (28.498 personas), mientras que la población caía en menor medida en el resto de las ciudades, un -0,2%.

○ Beneficios del turismo: aportación de las VUT

La explotación de la información estadística de las encuestas de demanda del INE, tanto a turistas españoles (ETR, Encuesta de Turismo de Residentes) como a extranjeros (EGATUR, Encuesta de Gasto Turístico), demuestra una relación directa entre el patrón de gasto en el alojamiento y en el resto de los gastos en destino (bares y restaurantes, compras, transporte, ocio y cultura, ...). De este análisis resulta que el mercado mayoritario de las VUT se posiciona en el segmento de producto de precios más bajos, por lo que induce una menor contribución económica en el destino a través del gasto medio diario que hacen los turistas que se alojan en ellas.

Asimismo, la escasa presencia de servicios inherentes al alquiler de viviendas a turistas, prácticamente inexistente más allá de la limpieza a la salida, hace que la capacidad de generación de empleo sea muy baja y muy inferior al resto de modalidades de alojamiento turístico. En un alto porcentaje (un 72,6% de los establecimientos están gestionados por particulares) el empleo generado se limita al autoempleo de las personas que gestionan las viviendas, que no tienen la obligación de tributar como trabajadores por cuenta propia ni, por tanto, contribuir a la Seguridad Social.

De hecho, el empleo directo vinculado al servicio de alojamiento de las VUT se limita a 3,4 empleos por cada 100 plazas a tiempo equivalente (8 horas de trabajo, tal y como presentan las estadísticas de empleo por el INE), una cifra muy inferior a los empleos generados por los hoteles de mayor categoría (40,8 y 27,6 para hoteles de 5 y 4 estrellas, respectivamente, ajustados por los ratios de la industria para hoteles urbanos), e incluso notablemente (10 empleos por cada 100 plazas) por debajo de los hoteles de 1 y 2 estrellas, pensiones y hostales (12,6).

Asimismo, los ingresos fiscales generados en media por cada plaza turística en vivienda gestionada por una persona individual en España son muy inferiores a las de una plaza hotelera, encontrándose igualmente notables diferencias entre los ingresos fiscales generados por una VUT gestionada por una persona individual y una VUT gestionado por una empresa profesional.

Por otro lado, cuando se compara con el resto de modalidades de alojamiento son éstas, principalmente las hoteleras, las que generan una mayor capacidad de dinamización económica en barrios periféricos por su mayor vinculación con actividades industriales y de servicios externos. De esta realidad, junto con la fuerte concentración de las VUT en

los barrios céntricos y marítimos de las ciudades junto se deduce que el pretendido axioma de que las VUT permiten trasladar los positivos efectos del turismo a otros barrios de la ciudad, con menor presencia tradicional de turistas, es muy limitado. Si realmente las VUT extendieran sus efectos sobre otros barrios la percepción social sobre su presencia sería mucho más positiva y los barrios más emblemáticos de las ciudades no estarían sometidos al reto de mantener su vitalidad como lugar de encuentro y residencia de los habitantes de las ciudades.

Finalmente, el estudio concluye en que, en una muestra significativa de ciudades españolas, la oferta de alojamiento turístico reglado es suficiente para acoger la demanda en una parte muy importante del año, mientras que las viviendas turísticas, que juegan un papel relevante en los meses de temporada alta, normalmente coincidente con el verano (de mayo a septiembre), y que principalmente dan respuesta a la demanda concentrada en las principales ciudades de costa (como Barcelona Málaga, San Sebastián o Valencia) o en ciudades con eventos estacionales de gran atracción (Sevilla, Pamplona o Córdoba), generalmente amplifican y superan la capacidad de acogida de los barrios donde se concentran.

d) Estudio de indicadores para medir la intensificación turística en áreas urbanas a través de su tejido asociativo: Estudios de caso en el litoral mediterráneo español. *European Journal of Tourism Research* 32, 3202. Francisco José Chamizo Nieto, Nuria Nebot Gómez de Salazar, Carlos Rosa Jiménez y Sergio Reyes corredera. Octubre 2021.

La idea que sustenta este trabajo es establecer una metodología que permita identificar de forma objetiva los problemas generados en las ciudades por el turismo excesivo para guiar la posible aplicación de políticas urbanas correctoras por parte de los gobiernos locales.

La propuesta que se plantea en el mismo tiene por objeto definir un sistema de indicadores basado en determinadas variables, cuantitativas y cualitativas, con la finalidad de identificar los barrios con alto nivel de intensificación turística, en los que han surgido conflictos de intereses entre residentes, turistas y otras partes implicadas.

Las variables de análisis utilizadas son: las iniciativas ciudadanas registradas por este motivo, la población, los inmuebles dedicados a alquileres de corta duración, las plazas de alojamiento turístico reglado, los equipamientos de restauración y los equipamientos culturales.

La metodología se basa en las correlaciones obtenidas a partir de un sistema de indicadores que se nutre principalmente de bases de datos abiertos oficiales procedentes de varias fuentes, geolocalizados e implementados mediante SIG. En el caso de datos no accesibles, especialmente cuando se trata de información de detalle sobre alojamientos turísticos, se ha recurrido a búsquedas por *web scrapping* y a encuestas telefónicas.

El estudio, llevado a cabo por un grupo de investigación de la Universidad de Málaga, se basa en un análisis comparado entre las ciudades de Valencia y Málaga, dos ciudades que presentan patrones comunes tras el análisis llevado a cabo: aunque su tamaño poblacional no es el mismo (Málaga 580.469 habitantes y Valencia 801.545 habitantes, en un área

metropolitana de millón y medio), ambas son ciudades costeras y destinos turísticos de idénticas características: cuentan con accesibilidad aérea de bajo coste, playa, muelles de cruceros, una importante oferta cultural y de ocio y registran una actividad similar.

Obtenidos los datos, los seis indicadores se han normalizado mediante intervalos o rangos que permiten comparar e identificar patrones comunes. Cada ciudad se ha analizado por separado y usando los mismos métodos, utilizando un gradiente de color rojo, distribuido en rangos para valorar cada indicador y centrando el estudio en los barrios económicamente activos.

Los resultados por rangos muestran patrones comunes entre Valencia y Málaga, principalmente en los índices de iniciativas ciudadanas y equipamientos turísticos. En ambos casos, el mayor aumento de iniciativas ciudadanas se traduce en mayores valores de intensidad turística y una menor densidad de población. Asimismo, la mayor densidad turística se localiza en los centros históricos, donde el atractivo turístico es máximo, si bien la oferta turística en Málaga se concentra en unos pocos barrios y en Valencia se extiende prácticamente por toda la ciudad.

Finalmente, para establecer la correlación entre los distintos indicadores, el sistema de rangos se traduce en una propuesta de cinco umbrales para identificar, mediante SIG, los barrios sometidos a procesos de intensificación turística.

5. ANÁLISIS DE LOS EFECTOS DE LA ACTIVIDAD DE ALOJAMIENTO TURÍSTICO EN VALENCIA

A los efectos de la presente modificación el ayuntamiento de Valencia ha resuelto encargar, desde la Concejalía de Planificación y Gestión Urbana, algunos estudios específicos que actualicen los datos disponibles sobre el auge de los establecimientos turísticos en la ciudad que deben permitir, además, establecer los indicadores necesarios para diagnosticar la situación. Los estudios más recientes sobre el tema son:

a) Informe sobre alojamiento turístico en la ciudad de Valencia: especial referencia a las viviendas de uso turístico. Fundación VISIT VALENCIA. Fecha 27/01/2025.

El objeto de este estudio es diagnosticar el estado de la actividad de alojamiento turístico en la ciudad de Valencia, con especial incidencia en las viviendas de uso turístico (VUT).

El estudio incluye el análisis de la información estadística disponible sobre VUT y de cómo se ha constituido el ecosistema VUT en la ciudad de Valencia, un estudio jurídico sobre la regulación existente en materia de implantación de VUT en la ciudad, un amplio análisis de las principales medidas reguladoras de las VUT en distintas ciudades europeas, un anexo con las fichas técnicas de la situación y medidas adoptadas en diferentes ciudades turísticas, españolas y europeas, y dos apartados de conclusiones y recomendaciones.

El análisis estadístico sirve de base para diagnosticar la problemática que realmente se da en la ciudad, apoyado en un análisis de las fuentes estadísticas de datos disponibles, la segmentación del espacio urbano que se deduce de los resultados, la selección de variables

que deben incluirse en el análisis de datos, el diseño de indicadores y ratios partiendo de las variables seleccionadas y los cuadros-tipo de la problemática registrada en los barrios con elevada presencia de VUT. En todo caso, el alquiler vacacional incluye el uso compartido con los vecinos de los espacios comunes del edificio (zaguán, escaleras, ascensores, zonas deportivas, si las hubiera, etc.)

El análisis de la normativa vigente sobre regulación de la actividad de las VUT en la ciudad de Valencia debe servir de base para determinar si las medidas existentes son suficientes para controlar los efectos negativos que produce tal incremento de la actividad de alojamiento turístico mediante VUT y si, por tanto, resulta necesario dictar medidas que permitan minimizar dichos efectos negativos manteniendo la actividad en límites razonables.

A este respecto, se realiza una propuesta de ratios recomendadas partiendo de la comparación entre una zona tipo de la ciudad en la que se registra una elevada presencia de VUT (zona del Cabañal) y otra donde, por comparación, se registra una presencia de VUT reducida (Campanar).

En la comparación se han tenido en cuenta una serie de variables, seleccionadas por resultar indicativas de la situación, discriminadas por barrio y distrito: población; número de viviendas; número de establecimientos de alojamiento turístico, discriminados por tipo; número de plazas en los establecimientos turísticos, discriminadas por tipos. Los datos correspondientes a dichas variables han sido elaborados por VISIT Valencia a partir de los datos proporcionados por el ayuntamiento de Valencia, el Registro de Turismo de la *Generalitat* Valenciana y la herramienta automatizada de código abierto *Lighthouse – Chrome web store*.

Por último, el análisis de las medidas reguladoras de las VUT en otras ciudades del marco europeo y de sus efectos en la problemática registrada en dichas ciudades, debe servir de base para establecer la proporcionalidad de las medidas adoptadas en relación con los efectos que se pretenden obtener.

Del diagnóstico de situación realizado a partir de datos y fuentes secundarias, el informe plantea una serie de recomendaciones como oportunidad para contribuir a la sostenibilidad económica, social y ambiental del modelo turístico de la ciudad, favoreciendo el equilibrio entre el desarrollo turístico y el estilo de vida de las personas residentes. Las recomendaciones atienden a las categorías identificadas en el análisis de las medidas reguladoras de las VUT en las ciudades europeas, desarrollado en el segundo apartado del informe, de la siguiente manera:

- **Suspensión de nuevas licencias**
 - Mantener la suspensión de la tramitación y otorgamiento de títulos habilitantes aprobada por el Ayuntamiento de Valencia, en sesión de 28 de mayo de 2024, con el fin de facilitar el estudio de la reforma de la ordenación urbanística.

- **Zonificación**

- Mantener el análisis territorial por barrios y distritos del alojamiento turístico en general y las viviendas turísticas en particular, a la vista de la falta de homogeneidad en la distribución del alojamiento turístico en el municipio.
- Establecer ratios que permitan determinar el nivel de presión turística en barrios y distritos, atendiendo a:
 - Que el porcentaje de número total de plazas de alojamiento turístico legales sobre el número de habitantes sea superior a un determinado índice, de acuerdo con los datos existentes en el Ayuntamiento de Valencia.
 - Que el porcentaje de número de VUT sobre el número total de viviendas sea superior a un determinado índice, de acuerdo con los datos existentes en el Ayuntamiento de Valencia.
 - Considerar los ratios que finalmente se determinen en la modificación del Plan General de Ordenación Urbana (PGOU) de forma que se asegure el crecimiento sostenible del turismo en la ciudad, favoreciendo la convivencia entre turistas y residentes.

- **Registro obligatorio**

- Crear un Censo de Alojamientos Turísticos con licencia u otros títulos habilitantes municipales en el Ayuntamiento de Valencia que facilite información rigurosa sobre las características de dichos alojamientos: ubicación, tipología, capacidad, fecha de creación, inspecciones y reclamaciones.
- Analizar en profundidad las implicaciones jurídicas del Real Decreto 1312/2024, de 23 de diciembre, sobre la normativa autonómica y local aplicable a las viviendas de uso turístico que desarrollan su actividad en la ciudad de Valencia, con el objetivo de determinar si la continuidad del Registro de Turismo de la Comunitat Valenciana para el caso específico de las VUT continúa siendo viable desde el punto de vista jurídico.
- Acordar con GVA el diseño de una Interfaz de Programación de Aplicaciones (API) que permita unificar los datos del Registro de Turismo GVA y del futuro Censo de Licencias de Alojamiento Turístico del Ayuntamiento de Valencia, mejorando ampliamente la homogeneidad de la información que se encuentra disponible actualmente. El diseño de la API se basará en los resultados presentados por el grupo de trabajo desarrollado entre el Ayuntamiento de Valencia y Turisme Comunitat Valenciana para armonizar las bases de datos de alojamiento turístico existentes en sendas entidades.

- **Requisitos sobre las viviendas o sus propietarios**

- Estudiar la posibilidad de apoyar preferentemente la creación de apartamentos turísticos ubicados en edificios de uso exclusivo, para mejorar la convivencia entre turistas y residentes.
- Impulsar un modelo de crecimiento turístico sostenible basado en la combinación de dos ofertas de alojamiento de diferente perfil y compatibles con la sostenibilidad del modelo: hotelería y VUT.

- **Inspecciones y sanciones**

- Reforzar y acelerar el control de las autoridades competentes sobre las VUT que no cumplen con la normativa.

- **Mejora de la convivencia**

- Diseñar e implantar un código de conducta para los huéspedes VUT que favorezca la convivencia entre el turista y los vecinos.

b) Bases de datos municipales en relación con el uso turístico registrado. Fecha 27/05/2024.

- **Informe del Servicio de Licencias de Actividad de fecha 27/05/2024**, en relación con las solicitudes de autorización de viviendas de uso turístico tramitadas en dicho Servicio desde el año 2019 hasta el 24/05/2024.

Atendiendo a los listados de datos adjuntos al informe, se comprueba la progresión ascendente registrada en el número de solicitudes presentadas en materia de viviendas turísticas hasta la suspensión de licencias decretada por el Pleno municipal el 28 de mayo de 2024. Los datos proceden de la Plataforma Integrada de Administración Electrónica e incluyen los procedimientos de licencia, declaración responsable y certificados de compatibilidad urbanística solicitados

Solicitudes de actividad uso terciario destinado a viviendas turísticas. Periodo 2015 -2024				
Periodo temporal	2015-2018 (4 años)	2019-2022 (4 años)	2023 (1 año)	Enero-mayo 2024 (5 meses)
Licencias + DR presentados	104	368	456	493

La avalancha de solicitudes registrada en 2023 y, especialmente, en los cinco primeros meses del año 2024 supuso el colapso, a efectos prácticos, de los servicios técnicos que debían tramitar e informar los expedientes.

En cuanto a los expedientes de solicitud de certificados de compatibilidad urbanística de viviendas turísticas, previos y necesarios para acceder al registro autonómico, los datos son los siguientes:

Solicitudes de certificado de compatibilidad para viviendas turísticas. Periodo 2018 -2024			
Periodo temporal	2018-2022 (5 años)	2023 (1 año)	Enero-mayo 2024 (5 meses)
Solicitudes de CCU	970	933	694

El crecimiento registrado en este tipo de documentos es, asimismo, desmesurado, indicativo de un nicho económico novedoso y de alta rentabilidad en la fase inicial de su explotación.

- **Informe del Servicio de Licencias Urbanísticas de fecha 27/05/2024**, en relación con las solicitudes de autorización de viviendas de uso turístico tramitadas en dicho Servicio hasta el 24/05/2024.

Los cuadros y listados adjuntos al informe incluyen datos relativos a viviendas turísticas y conjuntos y bloques de apartamentos turísticos ordenados por tipología, localización, categoría hotelera, titularidad, número de registro autonómico y estado (alta/baja). Los datos proceden de la Plataforma Integrada de Administración Electrónica.

El informe adjunta también un archivo informático en forma de hoja de cálculo (.xlsx) con los datos de población y número de viviendas en la fecha del informe y los datos correspondientes a los usos hoteleros, discriminados éstos por tipologías (hoteles, conjuntos y bloques de apartamentos turísticos y viviendas turísticas).

Los datos incluyen información relativa a la población, número de viviendas, ratio de habitantes por vivienda, número de hoteles y plazas hoteleras, número de bloques y apartamentos turísticos y plazas en esta tipología turística, número de viviendas turísticas y plazas en este tipo de viviendas, todos ellos desglosados por distritos y barrios. Los datos proceden de los editados por la Oficina municipal de Estadística, accesibles desde el portal municipal de datos abiertos, y de la Plataforma Integrada de Administración Electrónica.

De acuerdo con estos datos, los 2 distritos más poblados y con más viviendas de Valencia son: *Quatre carreres* (81.076 habitantes y 38.433 viviendas) y *Camins al Grao* (67.572 habitantes y 32.081 viviendas).

A partir de aquí, la relación entre número de habitantes y número de viviendas se pierde, siendo los siguientes dos distritos más poblados Patraix (59.645 habitantes), Rascaña (57.368 habitantes) y Poblados marítimos (56.782 habitantes), mientras que los cuatro distritos siguientes en número de viviendas son: Poblados marítimos (30.302 viviendas) que ocupa el 5º lugar en número de habitantes; Extramuros (27.773 viviendas) que ocupa el 8º lugar en número de habitantes; Patraix (27.598 viviendas) que ocupa el 3º lugar en número de habitantes; y El ensanche (25.221 viviendas) que ocupa el 11º lugar en número de habitantes.

Distritos de la ciudad más poblados y con mayor dotación de vivienda				
Distrito	Población	Posición por nº habitantes	Nº viviendas	Posición por nº viviendas
Quatre carreres	81.076 hab.	1	38.433 viv.	1
Camins al Grao	67.572 hab.	2	32.081 viv.	2
Patraix	59.645 hab.	3	27.598 viv.	5
Rascaña	57.368 hab.	4	24.277 viv.	9
Poblados marítimos	56.782 hab.	5	30.302 viv.	3
Extramuros	50.773 hab.	8	27.773 viv.	4
Ensanche	44.819 hab.	11	25.221 viv.	6

Si comparamos estos datos con los de plazas hoteleras (incluyendo las tipologías de hotel, bloque o conjunto turístico y viviendas turísticas), los distritos con mayor densidad turística son: *Ciutat Vella*, *Camins al Grao*, Poblados marítimos, Zaidía, Extramuros y el Ensanche.

Distritos de la ciudad con mayor dotación de plazas turísticas				
Distrito	Nº plazas turísticas	Posición por nº plazas turísticas	Población	Posición por nº habitantes
Ciutat Vella	9.972 plazas	1	30.175 hab.	15
Camins al Grao	7.808 plazas	2	67.572 hab.	2
Poblados marítimos	6.786 plazas	3	56.782 hab.	5
Zaidía	3.907 plazas	4	48.491 hab.	10
Extramuros	3.183 plazas	5	50.773 hab.	8
Ensanche	3.146 plazas	6	44.819 hab.	11

Esto indica que la presión turística en *Ciutat Vella*, Zaidía y el Ensanche, por ejemplo, es bastante mayor que en los distritos más poblados, en los que el número de plazas hoteleras es menor.

Por último, los distritos de mayor densidad de bloques y conjuntos de apartamentos turísticos y viviendas turísticas son:

Distritos de la ciudad con mayor dotación de conjuntos turísticos y viviendas turísticas				
Distrito	Nº AT+VUT	Posición por nº AT+VUT	Nº viviendas	Posición por nº viviendas
Poblados marítimos	2.401 ud.	1	30.302 viv.	3
Camins al Grao	1.529 ud.	2	32.081 viv.	2
Quatre carreres	1.117 ud.	3	38.433 viv.	1
Ciutat Vella	1.100 ud.	4	19.355 viv.	13
Extramuros	915 ud.	5	27.773 viv.	4
Zaidía	797 ud.	6	24.290 viv.	8

Esta comparativa de datos podría indicar una presencia considerable de alojamientos turísticos en barrios como *Ciutat Vella* o Zaidía, donde la dotación de viviendas es menor, si bien en este aspecto cabría introducir otras consideraciones.

El informe del Servicio de Licencias Urbanísticas adjunta además una comparativa de datos, acompañados de gráficos y diagramas estadísticos desglosados por distritos y barrios, sobre alojamientos turísticos del tipo hotel, conjuntos de apartamentos turísticos y viviendas turísticas extraídos del portal web de la Generalitat valenciana, así como datos de alquiler vacacional extraídos de la plataforma web Transparent, utilizada por Property Managers (<https://www.okify.io/blog/transparent-proveedor-datos-lider-alquiler-vacacional>).

Comparando estos datos con los indicados por el Servicio de Licencias Urbanísticas en los documentos adjuntos a su informe, resultan diferencias ostensibles tanto entre el número de viviendas turísticas autorizadas por el ayuntamiento y las incluidas en el auto-

registro autonómico, como entre estas últimas y las ofertadas en las plataformas *online*, según datos obtenidos del portal Transparent.

Comparativa de datos sobre conjuntos turísticos y viviendas turísticas según la fuente					
Ayuntamiento de Valencia		Registro GV		Plataforma TRANSPARENT	
Unidades	Plazas	Unidades	Plazas	Unidades	Plazas
1.836 ud	7.073 plazas	5.848 ud.	27.094 plazas	11.612 ud.	40.464 plazas

Esta comparativa de datos puede resultar indicativa del número de alojamientos turísticos que podrían encontrarse en situación irregular.

- **Informe del Servicio de Planeamiento de fecha 27/05/2024**, sobre la intensidad de la actividad de alojamiento turístico registrada en la ciudad.

Este informe parte de los datos sobre viviendas turísticas y plazas hoteleras extraídos por la Oficina de Cartografía Informatizada del Servicio de Planeamiento de las *webs* oficiales de la Generalitat Valenciana.

Obtenidos éstos, se ha procedido a calcular los ratios resultantes de comparar dichos datos con la población residente y el número de viviendas, organizando la información por distritos y barrios a fin de obtener un indicador de intensidad turística que permita formar una idea de la presencia de turistas en la ciudad atendiendo, además, a la capacidad de alojamiento turístico registrada y a la población. Las fuentes de procedencia de los datos utilizados son:

- Población. Número de habitantes distribuidos por distritos y barrios. Fuente: Datos Abiertos Ayuntamiento de Valencia. Oficina municipal de Estadística. Fecha: 16 mayo 2023.
- Hoteles y plazas hoteleras. Listados de los establecimientos hoteleros de la ciudad de Valencia, distribuidos por distritos y barrios, con indicación de la localización, número de plazas, categoría, nombre, descripción, etc. Fuente: Datos Abiertos GVA. Fecha: 12 mayo 2023.
- Viviendas turísticas y plazas de alojamiento en viviendas turísticas. Listados de las viviendas turísticas registradas en la ciudad de Valencia, distribuidas por distritos y barrios, con indicación de localización, número de plazas, categoría, nombre, descripción, etc. Fuente: Datos Abiertos GVA. Fecha: 16 mayo 2023.

Una vez descargados los listados en ficheros de datos CSV, se ha procedido a geolocalizarlos, depurarlos, elaborarlos mediante SIG y representarlos en un mapa fijo, indicativo del nivel de intensidad turística en la fecha de toma de datos en los diferentes barrios de la ciudad.

6. CONTEXTO DE LA MODIFICACION

La ciudad de Valencia, gracias a sus condiciones climáticas privilegiadas, su atractiva ubicación junto al mar mediterráneo y el alto nivel de calidad de vida y bienestar de que disfrutaban sus ciudadanos, ha llegado a convertirse en uno de las ciudades europeas con mejores condiciones para residir, pero también para ser visitada. Es por ello que su atractivo como destino turístico se ha puesto de manifiesto en el contexto nacional e internacional dando lugar a un aumento considerable de la demanda de alojamiento turístico. En este aspecto cabe indicar que el aeropuerto de Valencia ha triplicado su volumen de negocio en los últimos 15 años, pasando de 3'1 millones de pasajeros en 2004 a 8'5 millones en 2019, y que este incremento ha continuado, imparable, en los últimos años. Según la *Fundación Visit Valencia*, el número de pernoctaciones en la ciudad asciende a 6'08 millones, lo que supone un 10,3% más que en 2023.

Si bien la contribución de este sector turístico puede considerarse positiva para la ciudad en los aspectos relativos a la generación de oportunidades de crecimiento económico, generación de empleo e intercambio cultural, el crecimiento sin control a expensas del parque de vivienda amenaza con romper el equilibrio que garantiza que la ciudad continúe siendo un lugar donde habitar y desarrollar un proyecto vital con altos estándares de calidad, especialmente en aquellas áreas de la ciudad donde la planificación urbanística establece el uso residencial como uso dominante.

En este sentido, se viene detectando en los últimos tiempos que la afluencia en constante crecimiento de turistas y los recientes procesos de conversión de viviendas, edificios y solares de uso residencial en instalaciones destinadas a la satisfacción de esta demanda turística podrían llegar a provocar problemas de convivencia ciudadana, afectar negativamente a la calidad del entorno urbano y dificultar el acceso a la vivienda, especialmente entre los jóvenes en proceso de emancipación, en caso de no adoptar una regulación del uso del alojamiento turístico. Esta circunstancia coincide con un déficit de vivienda asequible que se pone de manifiesto, entre otros, en el informe del tercer trimestre de 2024 de la Cátedra Observatorio de la Vivienda de la Universidad Politécnica de Valencia, en el que se llega a afirmar que: *“la situación de la vivienda en Valencia ha llegado a un punto crítico. El desajuste entre la oferta y la demanda de inmuebles es insostenible”*.

Con el desarrollo acelerado de la capacidad de comercialización de los productos turísticos a través de las plataformas de internet y la incremento de la demanda y las pernoctaciones en Valencia, se ha generado en la sociedad civil la percepción de que la capacidad de acogida de la ciudad ha sido superada y de que los ingresos económicos marginales debidos al turismo no se están traduciendo en mejoras inmediatas en la calidad de vida de los residentes. El hecho, constatado ya en otras ciudades de atractivo turístico, es que el crecimiento desbordado y sin límite, basado en aumentar la afluencia de turistas sin atender a la calidad del turismo y sin tener en consideración la compatibilidad y convivencia con otros usos propios de la urbe, especialmente en el acceso a una vivienda digna, implica un deterioro en la cohesión social y en la calidad ambiental y el surgimiento de una mayor conflictividad social, pues dicha actividad económica de forma directa a una parte de la sociedad a costa de la pérdida de calidad de vida para el conjunto de la ciudadanía.

Estas circunstancias no sólo se dan en Valencia, se producen también en otras ciudades de España y del resto del mundo. En este sentido, Málaga ha iniciado una modificación de planeamiento con la siguiente consideración:

“Razones de interés general que tienen que ver con la pérdida de la identidad de la Ciudad, afección al derecho a la vivienda, problemas de convivencia en las comunidades de vecinos, despersonalización del servicio y precariedad laboral y que ponen en relación tanto la calidad de vida de las personas residentes como las dificultades para el acceso a la vivienda en aquellos ámbitos que están caracterizados por una mayor presencia de VUT. Afecciones todas ellas que exigen su inmediata corrección por razones de imperiosa necesidad por cuanto está afectando, de manera urgente, al interés general de la Ciudad y requieren la pronta actuación de la Administración sin perjuicio del establecimiento de un equilibrio entre el ejercicio de esta legítima actividad económica (VUT) y la garantía del derecho a una vivienda digna en el marco de una ciudad sostenible” (Apartado 3 Memoria de ordenación).

Asimismo, en Barcelona, el Plan Especial para la regulación de los establecimientos de alojamiento turístico, albergues, albergues de juventud, viviendas de uso turístico, hogares compartidos y residencias colectivas docentes de alojamiento temporal en la ciudad de Barcelona, indica en su memoria:

“Acceptat que hi ha un marc que garanteix el lliure establiment d’empresa i de serveis i que les possibilitats d’intervenir en les activitats econòmiques de la ciutat han d’estar justificades per defensar l’interès general, els principis rectors de la Mesura de Govern relativa a l’impuls del procés participatiu sobre el model turístic de Barcelona (adoptada el 20 de juliol de 2015) justifiquen la garantia d’uns drets que es veuen en perill per l’increment d’allotjaments turístics tenint en compte els seus efectes derivats.

Es tracta, doncs, de garantir en totes les actuacions municipals el dret a l’habitatge, el dret al descans i la intimitat del veïnat, el dret a la mobilitat sostenible, a gaudir dels espais públics, a disposar d’una oferta suficient de serveis, equipaments i comerços a prop de la pròpia llar, i a un medi ambient saludable i adequat. Per facilitar el manteniment de dotacions públiques al territori –equipaments i serveis- així com garantir l’equilibri i la mixtura d’usos en els espais públics i en el conjunt de barris de Barcelona, cal ordenar i distribuir equilibradament les activitats a la ciutat.

El model de ciutat sostenible i equilibrada que es pretén, a banda de garantir aquests drets, necessita d’instruments que evitin els efectes de la substitució de la població resident als barris per aquella població visitant de caràcter turístic.

En primer lloc, una rebaixa de la massa crítica resident dificulta i fa més costosa la dotació de serveis públics de qualitat en equipaments de proximitat. És per això que l’administració local ha de vetllar per garantir una quantitat suficient de població a l’entorn dels equipaments de proximitat per optimitzar la prestació de serveis públics a la ciutadania.

En segon lloc, els canvis en les pautes de consum derivades de la substitució de la població resident per una de caràcter flotant té efectes en el tipus de servei i la diversitat del teixit comercial. D'aquesta manera, limitar la presència d'allotjaments turístics en zones saturades pot ajudar a garantir la massa crítica per a la preservació d'un model comercial diversificat que vetlli per garantir la qualitat de vida de la població resident i la doti de recursos quotidians".

Por su parte, el Ayuntamiento de Sevilla ha elaborado un informe sobre el impacto de la vivienda turística en el que se indica:

"Razones de interés general que van más allá de las molestias, que tienen que ver con todos los argumentos que han sido expuestos en el presente documento y que ponen en relación tanto la calidad de vida de las personas residentes como las dificultades para el acceso a la vivienda en aquellos ámbitos que están caracterizados por una mayor presencia de VUT.

Y este es, por tanto, el objetivo del presente documento, poner de manifiesto como existe una correlación entre los indicadores que han sido analizados y la mayor presencia de VUT, y como de esta correlación se infiere un deterioro de las condiciones de vida de las personas residentes en dichos barrios, como consecuencia de soportar de forma más intensa la presencia de inmuebles destinados a esta forma de alojamiento".

El informe de la *Fundación Visit Valencia* de Enero de 2025 indica que:

"El crecimiento de las VUT en las principales ciudades está generando una serie de externalidades negativas que impactan en la calidad de vida de los residentes, como la saturación de espacios urbanos y algunos comportamientos incívicos. En este sentido, muchas ciudades han puesto en marcha una serie de medidas para mejorar la convivencia entre turistas y residentes"

"...lo cierto es que las viviendas turísticas representan únicamente un factor más entre las diferentes causas relacionadas con dichas problemáticas, cuyos orígenes se remontan más a largo plazo y con anterioridad a la expansión de las viviendas turísticas en las principales ciudades del mundo. No obstante, es posible que las VUT hayan podido contribuir a intensificar algunos de estos efectos en las áreas urbanas más afectadas".

El estudio suscrito en fecha de 8 de mayo de 2023 por *CASTROCONSULTING BUSINESS STRATEGY SL* sobre esta misma materia abarcó la totalidad de la ciudad de Valencia y se circunscribió a los aspectos señalados, apoyándose en el Estudio elaborado por la *Càtedra Model Econòmic Sostenible València i Entorn (MESVAL)* denominado: *"el impacto de los apartamentos turísticos en el precio de los alquileres en Valencia: estudio comparado con Madrid y Barcelona"*, con conclusiones similares, lo que ha resultado también de otros estudios.

Incluso la jurisprudencia del Tribunal Supremo ha recogido la afección del crecimiento del uso de alojamiento turístico a las necesidades de vivienda de la sociedad.

Efectivamente, la sentencia del Tribunal Supremo de 19 de noviembre de 2020 (rec. 5958/2019) analiza, por un lado, la calificación de uso residencial frente al de uso terciario, concluyendo que la calificación de uso residencial es la que da respuesta a las necesidades de vivienda de la sociedad y se dirige en esencia a satisfacer el derecho al disfrute de una vivienda digna y adecuada, que es ajeno al:

«uso de las VUT puesto que se dirigen, no a satisfacer el derecho a la vivienda, al que es inherente el carácter estable que caracteriza al domicilio habitual, sino a satisfacer circunstanciales necesidades de alojamiento temporal por razones de turismo o vacaciones».

Asimismo, expresa que estas viviendas destinadas al arrendamiento temporal, ocasional y turístico *«pueden sustraer del parque residencial previsto por el planificador para dar satisfacción al derecho a la vivienda de los ciudadanos, un número indeterminado de viviendas para destinarlas al alojamiento turístico»*, reconociendo así que las viviendas destinadas al alquiler de corta estancia afectan al derecho a la vivienda de la población. Y esto lleva al Tribunal Supremo a afirmar que la situación no puede dejarse a la libre circulación del mercado.

Ante esta situación, el Servicio municipal de Planeamiento ha ahondado en la compatibilidad de los usos urbanos en la ciudad habida cuenta del auge del uso de alojamiento hotelero, así como las externalidades negativas que produce la salida del mercado de las viviendas convertidas en uso terciario hotelero y las derivadas de su concentración en barrios concretos de la ciudad, con la finalidad de valorar la posibilidad de introducir modificaciones en el planeamiento que ayuden a proteger el tejido residencial de los barrios, la calidad de vida de sus residentes y a su población más vulnerable.

7. OBJETO Y ÁMBITO DE LA MODIFICACIÓN

El objeto de la presente Modificación es introducir en las normas urbanísticas del Plan General de Valencia las determinaciones necesarias para llevar a cabo las políticas municipales en materia de regulación del uso hotelero, de garantía de un entorno de calidad y de protección del parque de vivienda.

La presente Modificación pretende extender sus efectos a todas las zonas de ordenación del término municipal cuyo uso urbanístico dominante sea el uso residencial, incluyendo todas aquellas que hayan sido ordenadas por planes de desarrollo, con la única excepción del ámbito del Conjunto Histórico de Valencia ordenado por el Plan Especial de *Ciutat Vella*, en el que se mantiene la regulación establecida en sus normas urbanísticas propias.

8. CARÁCTER DE LA MODIFICACIÓN

Puesto que no se afecta a ninguna de las determinaciones que se recogen en los artículos 21 a 33 del Texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, aprobado por Decreto Legislativo 1/2021, de 18 de junio, del *Consell*, la presente modificación constituye una modificación de planeamiento de **carácter pormenorizado**.

9. PROBLEMÁTICA SOBRE LA QUE SE ACTÚA Y NECESIDAD DE REGULAR EL USO HOTELERO EN LA CIUDAD DE VALENCIA

La ciudad de Valencia es uno de los principales destinos urbanos nacionales, con casi 2 millones de turistas al año y 6'08 millones de pernoctaciones. Esta importante actividad turística conlleva un desarrollo económico y empresarial no exento de impactos que inciden de forma directa en el modelo de ciudad.

El rápido crecimiento de la actividad turística ha generado transformaciones perceptibles en la dimensión urbana de la ciudad, ocupando espacios que antes se destinaban preferentemente a los residentes, tanto viviendas como comercios de proximidad, espacios y servicios públicos. Estas transformaciones obligan a una necesaria regulación de la convivencia y el equilibrio entre anfitriones e invitados a fin de evitar disfunciones y conflictos entre la actividad turística y la residencial.

9.1. Concepto de gentrificación turística

Uno de los efectos del rápido crecimiento de la actividad turística en una zona es la denominada "gentrificación turística"

En términos sociológicos, el fenómeno de la gentrificación responde al proceso de desplazamiento y sustitución paulatina de la población residente de un barrio por nueva población con mayor poder adquisitivo como consecuencia de la mejora y consecuente revalorización de zonas concretas de la ciudad. En general, estos procesos forman parte de la evolución urbana natural de las ciudades, si bien en ocasiones se ven reforzados por actuaciones concretas de inversión y regeneración. Cuando la expulsión se produce, no por procesos de revalorización de zonas concretas de la ciudad, sino por causa de la demanda turística, se habla de gentrificación turística.

La gentrificación turística se produce cuando el uso de los espacios públicos por parte de los turistas y sus hábitos de consumo llegan a transformar de tal manera la estructura comercial y residencial de una zona urbana concreta, que la calidad de vida de los residentes se ve considerablemente afectada. Este proceso de colonización turística aumenta con las recientes tendencias del turismo urbano, que no limita sus visitas a los lugares de mayor atractivo de la ciudad, sino que tiene como objetivo participar de la experiencia urbana en aquellos barrios que poseen una profunda identidad local, reforzando así los procesos de expulsión de los residentes.

En estos procesos ha tenido una gran influencia la implantación de plataformas digitales de alquiler a corto plazo. Las enormes posibilidades tecnológicas actuales para acceso a la información, favoreció, en un principio, la implantación de la llamada economía colaborativa, una actividad económica que facilita considerablemente el intercambio de bienes y servicios entre particulares sin la participación de intermediarios. Pero precisamente esta agilidad y flexibilidad, junto con la capacidad tecnológica que otorga internet para llegar al consumidor de una forma global, ha despertado el interés de las grandes empresas del sector turístico, inmobiliario y del capital financiero, que perciben una gran oportunidad de negocio en la regeneración urbana y de desarrollo en destinos turísticos tanto maduros como emergentes.

Indudablemente, esto ha implicado un cambio de escala en los procesos de gentrificación turística, que han adquirido un carácter global donde el mercado potencial es el mundo y la oferta es local. Así, el crecimiento del fenómeno turístico se acelera, y en el proceso, el uso residencial disminuye y, tanto los alquileres de larga duración como el comercio local, que representa el modo de abastecimiento diario de los residentes, son sustituidos por alojamientos de corta estancia y franquicias de restauración y venta de *souvenirs*, principalmente.

9.2. Concepto de “turistificación”.

Junto con la gentrificación, otro de los efectos del crecimiento rápido del turismo en una ciudad o una zona es la “turistificación”.

Los conceptos de “gentrificación turística” y “turistificación” se encuentran íntimamente relacionados. En ambos casos su origen se encuentra en una fuerte demanda turística, pero sus consecuencias son diferentes. En todo caso, ninguno de estos fenómenos se produce de forma aleatoria, sino que suele ser consecuencia de intereses confluyentes entre el sector inmobiliario, el capital financiero y las instituciones locales.

Si bien es indudable que el turismo genera impactos positivos en la economía de las ciudades, superada la capacidad de acogida de éstas, puede producir impactos negativos que afectan directamente a la sostenibilidad e identidad urbanas. En este marco es en el que se define el concepto de turistificación, definido recientemente como el proceso por el que un lugar se convierte en un enclave turístico.

Atendiendo a sus efectos negativos, se habla de turistificación cuando en un área determinada se producen los siguientes efectos:

- a) Excesiva presencia de visitantes en el espacio público e infraestructuras públicas.
- b) Orientación de la prestación de los recursos y servicios urbanos al turismo (oficinas de información turística, etc.)
- c) Adaptación de la oferta comercial a la satisfacción del turista (horarios, precios, idioma, etc.) y desaparición del comercio local que debe cubrir las necesidades de los residentes.
- d) Transformación del mercado de la vivienda y orientación del mismo al alojamiento turístico, provocando una reducción de la oferta disponible para residentes y afectando a los precios de venta y alquiler.
- e) Gentrificación turística.

La jurisprudencia del Tribunal Supremo se ha hecho eco de este proceso de transformación urbana como consecuencia del creciente número de turistas en las ciudades. La sentencia del Tribunal Supremo de 19 de noviembre de 2020 (rec. 5958/2019) hace referencia a que en las grandes ciudades es posible llegar a su desertización por la gentrificación al alterarse la forma de vida de los residentes habituales debido a la transformación de un uso tradicional residencial en otro pujante y turístico, que atrae a más gente, disminuyendo con ello su auténtica identidad y la vida de sus residentes habituales. Es -afirma- convertir las ciudades en una especie de parque temático en vez de un lugar de habitable y de convivencia. De modo que se trata de buscar un punto de equilibrio entre la actual configuración de las grandes ciudades y las

exigencias de la libertad de mercado y liberalización de servicios en el marco de la mencionada economía colaborativa articulada a través de las plataformas digitales.

9.3. “Turistificación” y modelo de ciudad

El modelo de ciudad se extrae de los instrumentos de planeamiento, aprobados y vigentes en la actualidad, cuyo ámbito se extiende a todo el término municipal o bien a la denominada ciudad central.

El Plan General de Ordenación Urbana de 1988 establece como una de sus principales políticas la de la vivienda, partiendo de una situación conflictiva sobre la dificultad de acceso a ésta y realizando propuestas para aumentar su oferta. Asimismo, en relación con la actividad terciaria, se refiere a la inserción de este uso en la trama urbana existente, con influencia en la formación y desarrollo de los tejidos urbanos, incidiendo en la necesidad de que el plan establezca medidas de redistribución, controlando los distritos centrales y fomentando la implantación en áreas periféricas, y en la necesidad de establecer medidas de control y limitación del fenómeno de la terciarización, particularmente en aquellas donde la competencia es más desventajosa para la residencia (Punto 4 de la Memoria Justificativa).

Por tanto, ya desde el plan general de ordenación urbana se hace referencia a una ciudad con mezcla de usos y se identifica la necesidad de una ordenación urbanística con el objetivo de controlar y limitar los usos terciarios, especialmente cuando la terciarización va en detrimento de las viviendas, debido a la dificultad de acceso a éstas.

Treinta años después del Plan General de Ordenación Urbana de 1988 (PGOU) se aprobó el Plan Especial de Directrices de Calidad Urbana de 2018 (PEDCU), y éste, de forma coherente con el Plan General, también formula determinaciones sobre el modelo de ciudad.

Entre los objetivos del PEDCU se encuentran los siguientes:

- Conseguir una edificabilidad que permita un modelo de ocupación compacta del territorio para conseguir una mayor eficiencia en el uso de los recursos disponibles. El objetivo de calidad del indicador de edificabilidad (S-01) queda fijado en una edificabilidad de 1'50 m²t/m²s, de acuerdo con los criterios de ciudad compacta reflejados en las guías de calidad de urbana.
- Conseguir una compacidad que permita un modelo de ocupación compacta del territorio para conseguir una mayor eficiencia en el uso de los recursos disponibles. El valor deseable para el indicador de eficiencia de la trama (S-02) resulta de la relación entre el volumen edificado y la superficie del ámbito, y queda fijado en 5,00 m³/m².
- Conseguir la cantidad de viviendas que haga posible la residencia de población que permita, en un entorno de ciudad compacta, la posibilidad de implantación de la diversidad de usos, la eficiencia dotacional y la sostenibilidad de las redes de transporte público y movilidad sostenible. Lo que se traduce en un rango de residentes entre 220 y 350 habitantes por hectárea, que es la traducción de la densidad considerada como deseable para el cálculo del indicador de densidad de viviendas (S-03).

- Conseguir un equilibrio entre la actividad y la residencia mediante la mezcla de usos que haga de la ciudad un sistema diverso, en la que los usos terciarios estén integrados con los residenciales. Concretando esta integración, se considera que la actividad terciaria debe alcanzar, como mínimo, el 10% de la superficie construida total y, como valor deseable, aquel que no genere saturación de actividades que puedan producir molestias en zonas de uso global residencial, y que en las diferentes guías y ciudades estudiadas se establece en el 20%.

En este punto, hay que tener en cuenta que, actualmente, la actividad turística en destinos emergentes traspasa los iniciales procesos de economía colaborativa para convertirse, sin perjuicio de los propietarios no profesionales, en una actividad impulsada por agentes económicos globales tales como cadenas hoteleras, cadenas de restauración, corporaciones de distribución comercial o fondos de inversión, cuya capacidad económica puede transformar una ciudad, ante lo que cabe plantearse si el camino marcado es el que interesa a la ciudad y a su población. En el análisis del Plan General y del Plan Especial de Directrices de Calidad Urbana no se incluyó la actividad de hospedaje en su diversas formas, porque en aquel entonces no tenía una incidencia significativa en los usos de ciudad, pero el notable incremento del uso de hospedaje o alojamiento turístico que está produciendo en los últimos años requiere su consideración en un proceso de terciarización de la ciudad.

Bajo los nuevos parámetros derivados del incremento del uso de hospedaje o alojamiento turístico, procede hablar de niveles de turistificación. Un ejemplo paradigmático de destino altamente “turistificado” sería Venecia, donde la práctica totalidad del espacio ha sido ocupado por los turistas y el comercio turístico, y cuyos habitantes se han desplazado a vivir a otras zonas.

En algunos casos, las estrategias públicas se han dirigido a convertir las ciudades en destino turístico, industria de la que depende la mayor parte de su actividad económica, poniendo la mayor parte de sus recursos al servicio de este sector. Es una opción legítima, escogida por muchas ciudades costeras con escasos recursos y gran atractivo turístico, o por poblaciones deprimidas del interior que han sufrido grandes pérdidas de población y para las que el turismo representa una vía de desarrollo, de incentivo económico para regenerar la población y de conservación de su patrimonio cultural o natural por medio de su explotación turística.

Sin embargo, esta opción no es aceptable para una ciudad como Valencia, capital de provincia y autonómica, centro de polaridad económica con gran potencial y uno de los destinos mundiales más interesantes para residir. Si en algún momento las políticas públicas se han dirigido a favorecer la promoción turística de la ciudad, estos objetivos deben entenderse como un complemento a la actividad económica que se desarrolla en el resto de sectores, en los que se registra asimismo una fuerte dinámica que cabe mantener y potenciar. De hecho, las inversiones y políticas recientes desarrolladas por los poderes públicos locales van orientadas a garantizar unos niveles adecuados de calidad de vida a sus ciudadanos, aplicando para ello los principios de sostenibilidad urbana.

En todo caso, la definición del modelo de ciudad corresponde a la propia ciudad y, en su representación, corresponde legítimamente a los poderes públicos locales establecer los objetivos, estrategias y directrices para su consecución. Como se ha indicado, tanto el Plan General de Ordenación Urbana de 1988 como el Plan Especial de Directrices de Calidad Urbana se refieren a una prioridad por la vivienda y a un equilibrio del uso terciario, considerado éste, además, en general. Una de las medidas para la consecución de estos objetivos es la ordenación urbanística a través de la zonificación, es decir: el control y la limitación de usos.

9.4. El equilibrio entre usos.

Como indica la Sentencia del Tribunal Supremo de 19 de noviembre de 2020, antes citada, se trata de buscar un punto de equilibrio entre la actual configuración de las grandes ciudades y las exigencias de la libertad de mercado y de liberalización de servicios en el marco de la mencionada economía colaborativa, articulada a través de las plataformas digitales.

El equilibrio entre los usos terciarios puede verse afectado en la actualidad, entre otros factores, por los efectos del proceso de turistificación en Valencia.

Las razones que impulsan el desequilibrio entre el uso de alojamiento turístico y el resto de usos terciarios, incluso con el uso residencial se pueden resumir en el siguiente diagnóstico:

- a) En relación con la rentabilidad de la actividad turística frente a la actividad de arrendamiento convencional, de acuerdo con el estudio de ReviTUR, realizado por EXCELTUR en Noviembre de 2022, la rentabilidad del negocio de alquiler de viviendas turísticas puede suponer un diferencial del 351% respecto de la rentabilidad del arrendamiento de vivienda regulado por la ley de arrendamientos urbanos, diferencial que puede incluso crecer si, al amparo de la ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda se declararan zonas de mercado residencial tensionado que implicaran el establecimiento de límites al precio de los alquileres.

La diferencia económica entre dedicar una vivienda al alquiler normal o dedicarlo a un uso turístico puede llegar a ser de 4,4 veces superior, según un estudio encargado por la Empresa Municipal de la Vivienda del ayuntamiento de Sevilla (EMVISESA).

Atendiendo a sus mayores rentabilidades, si se deja sin ordenar este sector es previsible un aumento de las viviendas de uso turístico con merma del uso residencial y, por tanto, un incremento considerable de los alquileres y de los precios de compraventa de viviendas y, en consecuencia, de desplazamiento de población fuera de las áreas afectadas, puesto que la subida del coste de la vivienda es una de las causas principales que se dan en los procesos de gentrificación.

- b) En cuanto a los precios de venta, según el informe técnico sobre consecuencias del cambio de uso residencial a terciario en la ciudad de Valencia, realizado en Enero de 2023 por CASTRO CONSULTING, en el periodo 2018-2022, se observa un incremento generalizado de los precios en todas las grandes ciudades, exceptuando la ciudad de Barcelona, donde se produce una moderación de los precios de casi un 2 %. Destacan los incrementos de precios en Málaga (33,07 %) y Valencia (35,25 %), dos importantes destinos de turismo

urbano, así como Alicante (24,24 %), un destino con menor dimensión turística, pero donde la demanda extranjera de vivienda parece haber disparado los precios.

- c) En cuanto al alquiler, entre las grandes urbes que, además, son importantes destinos turísticos, la ciudad de Valencia es la que mayor crecimiento ha sufrido en los precios del alquiler, con un 63,77% en el periodo 2010-2022 y un 44,87% entre los años 2018-2022.

Este desequilibrio se está empezando a manifestar en varias zonas de la ciudad:

- Al igual que en el desarrollo hotelero, las VUT se concentran en las zonas de mayor atractivo turístico: *Ciutat Vella* supone el 39% de las plazas, y le siguen los distritos de *Poblats marítims* (15 %) y *Extramurs* (7 %). No obstante, las VUT parecen estar propagándose hacia nuevas zonas de la ciudad, muchas de ellas alejadas de los polos turísticos, lo que puede deberse a las recientes medidas de ordenación e inspección aplicadas por la Administración en las zonas más céntricas.
- Según el padrón de habitantes de 2022 (datos enero 2023), la ciudad de Valencia es la tercera más poblada de España, con un total de 800.180 habitantes. Por su parte, la oferta hotelera de la ciudad, según datos abiertos de la *Generalitat Valenciana*, obtenidos en mayo de 2023, asciende a 47.017 plazas, de las cuales 21.528 corresponden a plazas hoteleras y 25.489 a viviendas turísticas (VUT).
- La ratio media de plazas hoteleras por habitante se sitúa en 5'88 plazas por cada 100 habitantes para toda la ciudad, con diferenciales entre barrios que oscilan entre las 70'42 plazas en el barrio de *Sant Francesc* y las 0'10 plazas del barrio de *Camí de Vera*. Descontando lo que ocurre en las pedanías, cuya casuística es singular, la oferta de alojamiento turístico asciende a 43'83 plazas por cada 100 habitantes en el centro histórico (*Ciutat Vella*), de 22'38 plazas en el Cabañal, y se sitúa en una media de 4 plazas turísticas por cada 100 habitantes en el resto de la ciudad.
- De acuerdo con el estudio de ReviTUR, realizado por EXCELTUR en Noviembre de 2022, entre los vecinos que han manifestado su opinión la percepción ciudadana más extendida es que, si bien se ha generado empleo en cierta medida, éste es de baja calidad, requiere baja cualificación y se dirige fundamentalmente a la hostelería y servicios hoteleros. Por contrapartida, la percepción general es que los efectos del crecimiento de la oferta de alojamiento turístico en los barrios más afectados son: la transformación del comercio del barrio, el encarecimiento del acceso a la vivienda y de la vida en general, la emigración de los vecinos y potenciales residentes a otras zonas y el aumento de los problemas de convivencia entre residentes, comerciantes y turistas.

La conclusión que se extrae de la problemática analizada es que los desequilibrios que puede ocasionar un turismo excesivo, que sobrepase la capacidad de acogida de la ciudad, puede afectar negativamente a la calidad de vida ciudadana, minorando todos los esfuerzos e inversiones públicas de los últimos años dirigidas precisamente a mejorar la habitabilidad de la ciudad y a garantizar dicha calidad. Por tanto, ante la creciente demanda turística, que tiene incidencia en el modelo de ciudad y la convivencia ciudadana, se hace imprescindible y

necesario que por parte de la Administración se establezcan unas reglas de juego claras que garanticen una relación de equilibrio entre los diferentes usos urbanos.

La intensidad del uso turístico se contabiliza con un indicador que incorpora la suma de dos parámetros: el número de plazas en viviendas turísticas y el número de plazas hoteleras, proporcionando un valor acumulativo en los distintos barrios de la ciudad, ya que la intensidad del uso turístico se produce igualmente por ambos valores, no sólo por la conflictividad de las viviendas turísticas, sino también evitar una excesiva tercerización en puntos concretos de la ciudad por acumulación de instalaciones hoteleras regladas.

Los datos relativos a viviendas turísticas individuales utilizados en los análisis se han obtenido de varias fuentes: de la plataforma municipal de gestión de las licencias otorgadas para este uso, del Registro Autonómico de este tipo de establecimientos, a través del Portal de Datos abiertos de la GVA, y de las plataformas digitales de comercialización más importantes, si bien teniendo presente que estos datos pueden disponer realmente de alguna variación al alza, debido a las viviendas que se ofertan fuera de estos canales de información.

Es importante considerar que pueden existir discrepancias en los datos aportados por una y otra fuente. Esto se debe, principalmente, al diferente periodo temporal a que se refieran, a la fuente de metadatos utilizada y a la metodología seguida para su elaboración, lo que puede llevar a resultados diferentes. En todo caso, para establecer el indicador sólo se han considerado los datos oficiales.

Con el paso del tiempo la intensidad del uso turístico no ha hecho más que incrementarse, y además a gran velocidad, como evidencia el informe emitido por la *Fundación Visit Valencia* en fecha 27 de mayo de 2024, que, en la tipología de alojamiento turístico que identifica como “casa completa” (en la que se alquila una vivienda al completo sin convivir con el propietario u otros inquilinos), pone de manifiesto un preocupante incremento porcentual en la ciudad de Valencia del 33% en el plazo de un año, contabilizado desde abril de 2023 hasta abril de 2024.

	Abril 2023	Agosto 2023	Abril 2024	Crec. abr23/abr24	Crec. ago23/abr24
Casa completa	5.932	7.197	7.895	33%	10%
Habitación privada	2.203	2.875	2.922	33%	2%
Habitación compartida	23	46	37	61%	-20%

Como puede comprobarse, en tan corto espacio de tiempo las viviendas turísticas comercializadas en las diferentes plataformas como “casa completa” han pasado de algo menos de 6.000 a una cifra cercana a las 8.000.

Avalan estas consideraciones los propios datos municipales, contenidos en sendos informes emitidos en fecha 27 de mayo de 2024 por los Servicios municipales de Licencias Urbanísticas y Licencias de Actividades, de los que se desprende claramente que en el último año, especialmente en los meses transcurridos del año en curso, y todavía más en las últimas semanas, se ha producido un significativo crecimiento de la presentación en el registro de entrada municipal de solicitudes y títulos habilitantes para nuevos usos terciarios de vivienda turística, muy particularmente de las ubicadas en planta baja:

DATOS DE SOLICITUDES USO TERCIARIO HOTELERO DESTINADO A VIVIENDA TURÍSTICA. 2015-2024				
Actualizado 26/05/2024				
	Media anual 2015-2018	Media anual 2019-2022	Año 2023	Año 2024 5 meses
Licencias solicitadas	26	75'25	214	284
Declaraciones responsables presentadas	0	16'75	242	209
Total	26	92	456	493

De los estudios e informes anteriormente reseñados se desprende que en los últimos tiempos se viene produciendo en la ciudad de Valencia un crecimiento constante, tanto de la efectiva apertura y comercialización en las plataformas digitales de nuevas viviendas turísticas, como de la presentación de nuevos títulos habilitantes dirigidos a la futura implantación de otras muchas.

Esta situación conlleva un riesgo cierto de desequilibrio entre el uso residencial y el terciario, e incluso dentro del uso terciario, del uso de hospedaje o alojamiento turístico que tiene nuestra ciudad en relación con los otros usos como son el del comercio y de actividades profesionales.

Esta probable evolución de los usos, con las diversas afecciones negativas que ello puede provocar en la calidad del entorno urbano y en la convivencia ciudadana, que ya se vienen detectando, podrían ir en aumento si no se aborda por las Administraciones Públicas competentes la tarea de arbitrar unos límites racionales y proporcionados que permitan la convivencia pacífica de los diversos usos presentes en la ciudad.

No debe perderse de vista que una de las principales virtudes de Valencia, en su condición de típica ciudad mediterránea, desde el punto visto urbanístico y de ocupación del territorio, es su indudable carácter de ciudad compacta y compleja, en la que la mixtura de los diversos usos que permiten el desarrollo de la funciones normales de la vida humana se revela como una característica fundamental, de tal forma que la ciudad solo puede funcionar correctamente si se garantiza un adecuado equilibrio entre las diferentes actividades del ser humano.

Además de lo anterior, también se están detectando externalidades negativas en el mercado residencial de nuestra ciudad, provocadas no solo por la progresiva conversión de viviendas en alojamientos turísticos, sino también por la implantación de nuevos usos hoteleros en edificios anteriormente residenciales y la construcción de hoteles de nueva planta en parcelas de uso residencial, detrayendo del mercado residencial una importante cantidad de edificabilidad que los instrumentos de ordenación municipales habían concebido con destino residencial.

4.5. Insuficiencia de la regulación actual por las normas urbanísticas.

Por todo lo expuesto con anterioridad se considera conveniente, e incluso necesario, proceder a una nueva regulación en el planeamiento urbanístico del uso de viviendas de uso turístico, así como, en general, del uso terciario hotelero en parcelas de uso residencial.

Efectivamente, en la actualidad, el Plan General de Ordenación Urbana de Valencia contiene una regulación de los usos hoteleros que se centra fundamentalmente en garantizar que en los

edificios de vivienda no se producen problemas de convivencia vecinal. Para ello, cuando en un mismo edificio se dan usos diversos, se establecen ciertas reglas de compatibilidad por gradación en altura por las que los usos residenciales deben localizarse siempre en plantas superiores a aquellas en las que se dan usos no residenciales.

Ello no evita, sin embargo, que la interferencia de usos se produzca en los elementos comunes del edificio, de ahí las denuncias vecinales que se producen en relación con el mal uso de los espacios comunes por parte de los turistas o en la percepción de falta de seguridad que tienen los vecinos, ante la falta de control de accesos.

Por otro lado, el Plan General también delimita las zonas de ordenación, diferenciando aquellas donde el uso residencial debe ser el dominante de otras, en menor número, en las que el uso prioritario es el terciario o el industrial. Incluso, dentro de las zonas de uso predominante residencial se prevén parcelas de uso expresamente terciario. Sin embargo, en sus normas no contiene reglas que impidan que otros usos puedan llegar a superar en edificabilidad al uso residencial y se conviertan, de forma efectiva, en el uso dominante. Esto ocurre específicamente en el caso de los usos terciarios, para los cuales, de forma esquemática, el Plan General establece las siguientes reglas de compatibilidad:

- En todas las zonas de uso dominante residencial se permiten usos terciarios en edificio de uso exclusivo, entendiéndose por éste aquel en el que se da el mismo uso en todas las plantas por encima de la baja, que es la que se sitúa a nivel de calle. No se establecen límites en el número de solares que pueden destinarse en exclusiva a este uso.
- En los edificios de uso exclusivo residencial se permiten usos terciarios en las plantas bajas y en los semisótanos, e incluso en las primeras plantas o superiores, si se dan las condiciones para ello.
- En los edificios de uso mixto con el uso residencial se permiten usos terciarios en las plantas bajas y semisótanos y en cualquiera de las plantas superiores, si se dan las condiciones para ello.
- Las actividades terciarias pueden extenderse a los sótanos de los edificios si se respetan las condiciones de compatibilidad de usos bajo rasante establecidas en las recientes modificaciones del Plan.

Bajo estas condiciones, en zonas en las que las edificaciones tienen poca altura o en las que muchos edificios se dedican a uso exclusivo terciario sería posible que la edificabilidad residencial termine siendo superada por la edificabilidad terciaria, produciéndose una terciarización de hecho que iría en contra de lo establecido en el PGOU respecto del uso global o dominante de las distintas zonas de la ciudad, incumplándose de este modo las determinaciones estructurales del Plan aunque no se incumpla ninguna determinación de la ordenación detallada.

De lo expuesto, se evidencia una regulación insuficiente del uso hotelero atendiendo a la situación actual y futura de este uso en la ciudad, que por la práctica puede llevar a una realidad de la ciudad diferente de la pretendida por el planeamiento urbanístico y del modelo de ciudad perseguido.

9.6. Conclusión del informe de la *Fundación Visit Valencia* sobre la problemática detectada.

Una de las conclusiones que se extraen en el informe de la *Fundación VISIT Valencia* - mencionado en la parte informativa de este documento- es que las viviendas turísticas representan únicamente un factor más entre las diferentes causas relacionadas con el impacto negativo de la actividad de alojamiento turístico en la ciudad de Valencia, si bien su rápido crecimiento ha contribuido a intensificar estos efectos en las áreas urbanas más afectadas, al introducir esta actividad en el interior de los edificios residenciales y afectar directamente a la convivencia en las comunidades de vecinos.

Del diagnóstico realizado resulta que los impactos negativos del turismo afectan esencialmente a tres factores:

- a) Factor urbanístico: debe reconsiderarse la política de asignación de usos en la ciudad. Dentro de esta política el uso prioritario es el residencial, con la finalidad de posibilitar el acceso a una vivienda al mayor número posible de personas. Por otra parte, debe tenerse en cuenta que es necesario, además del uso residencial, prever otra serie de usos compatibles y complementarios con éste en el suelo urbano, a fin de lograr una mezcla de usos propia de una ciudad vital y activa y un urbanismo sostenible. En este sentido, en el resto de los usos no residenciales debe procurarse un equilibrio entre el uso turístico, el comercio, las oficinas y otros servicios, e incluso, en la medida que sean compatibles con el resto de usos, la posibilidad de integrar en el tejido urbano ciertas actividades industriales.
- b) Factor comercial: al hilo de lo señalado en el apartado a), la propuesta de ordenación se fundamenta en dirigir los esfuerzos públicos de la ordenación urbanística hacia un modelo equilibrado, más social, económico y sostenible, basado en una mezcla de usos, evitando que alguno de los usos monopolice gran parte del aprovechamiento terciario o que la falta de suelo provoque efectos no deseados como, por ejemplo, el desplazamiento del comercio de cercanía desde los barrios a las grandes superficies de la periferia. Para ello, la ordenación urbanística debe establecer mecanismos que garanticen que los establecimientos de proximidad dispondrán de espacio físico suficiente para su implantación.
- c) Factor social: ha de preverse la conflictividad y desigualdad social que puede producirse con una actividad económica que predomina de forma significativa sobre otras y beneficia sólo a una parte de la población. La corrección de estas tendencias debe afrontarse mediante programas de formación, empleo y ayuda social, desarrollados desde las administraciones públicas fuera de la esfera del urbanismo. Pero también evitando la saturación de determinados usos en la ciudad; en el caso que nos ocupa, corrigiendo el proceso de saturación turística en los barrios residenciales. Este desequilibrio puede abordarse desde el urbanismo estableciendo medidas de regulación y ordenación del alojamiento hotelero en relación con la protección del parque de vivienda, necesario para garantizar la actividad residencial, y la reserva de espacio suficiente para el resto de los usos terciarios.

10. ALTERNATIVAS PARA EL CONTROL DEL USO DE ALOJAMIENTO TURÍSTICO

10.1. Normas que regulan el uso de alojamiento turístico.

El informe de VISIT Valencia realiza también un estudio sobre la normativa vigente estatal, autonómica y local que incide directa o indirectamente sobre esta actividad:

- a) El planeamiento urbanístico, que cataloga la actividad de alojamiento turístico (sea hotelero o mediante VUT) como uso terciario, lo que viene, además, avalado por la jurisprudencia del TSJCV.
- b) La normativa de turismo y consumo, en materia de protección de los derechos de los turistas.
- c) La normativa autonómica en materia de control de la calidad ambiental de las actividades y la normativa municipal en materia de tramitación y expedición de los títulos habilitantes para realizar obras o desarrollar actividades de naturaleza económica.
- d) La normativa en materia de arrendamientos urbanos en relación con la normativa autonómica de turismo, por la que las comunidades de vecinos tienen potestad para permitir o no la actividad de alojamiento turístico en los inmuebles en relación con aquellas unidades de vivienda alquiladas por periodos máximos de 10 días.

El análisis de la normativa vigente sobre regulación de la actividad de las VUT en la ciudad de Valencia ha servido de base para determinar que las medidas existentes son insuficientes para controlar los efectos negativos que produce tal incremento de la actividad de alojamiento turístico mediante VUT, y que, por tanto, resulta necesario dictar medidas que permitan minimizar dichos efectos negativos manteniendo la actividad en límites razonables.

10.2. Medidas reguladoras del alojamiento turístico más utilizadas.

El informe de la fundación VISIT Valencia realiza un análisis detallado de las medidas reguladoras más utilizadas en diferentes ciudades españolas y europeas, así como de los resultados obtenidos sobre los impactos imputables al crecimiento de la actividad de alojamiento turístico.

Las medidas reguladoras más utilizadas para gestionar el crecimiento del alojamiento turístico en general, y de las VUT en particular, han sido las siguientes:

- Suspensión de nuevas licencias en zonas saturadas
- Establecimiento de criterios de zonificación
- Limitación de los días de alquiler
- Creación de registros obligatorios
- Diseño de requisitos sobre las viviendas y sus propietarios
- Implantación de tasas turísticas
- Incremento de las inspecciones y endurecimiento de las sanciones
- Establecimiento de medidas para mejorar la convivencia entre turistas y residentes

Del resultado del estudio se deduce que las principales medidas adoptadas por las ciudades han permitido reducir la tendencia creciente de la oferta de VUT en el mercado. En este sentido, la medida más utilizada es la creación de registros obligatorios, la menos utilizada la zonificación, y la más eficaz, el control administrativo mediante procedimientos de autorización y, especialmente, de inspección posterior.

En materia de registro, el Real Decreto 1312/2024, de 23 de diciembre, por el que se regula el procedimiento de Registro Único de Arrendamientos y se crea la Ventanilla Única Digital de Arrendamientos para la recogida y el intercambio de datos relativos a los servicios de alquiler de alojamientos de corta duración, ha sido dictado por el Estado para cumplimiento de las obligaciones prescritas por la Unión europea en el Reglamento (UE) 2024/1028 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de abril de 2024, que prohíbe la coexistencia de procedimientos de registro duplicados para los servicios de alquiler de corta duración.

No obstante, ni la norma estatal ni la europea afectan a los procedimientos de autorización o licencia regulados por las administraciones territoriales, y la unicidad del registro no implica que no sea posible crear registros no obligatorios o que no supongan un trámite administrativo adicional al registro único de inspección y control establecido por el Estado.

A estos efectos, las medidas recomendadas en el informe VISIT Valencia son:

A) Suspensión de nuevas licencias

- Mantener la suspensión de la tramitación y otorgamiento de licencias, aprobada por el Pleno municipal el 28 de mayo de 2024, hasta que entre en vigor una nueva norma municipal reguladora de los usos turísticos.

B) Zonificación

- Introducir una zonificación turística que reconozca la regulación existente en el ámbito de *Ciutat Vella*, y establezca ratios que determinen cuándo un barrio se encuentra saturado en relación con el alojamiento turístico.
- Evaluar la oportunidad de implementar un Plan de Ordenamiento Urbano Turístico que regule el crecimiento sostenible del turismo en la ciudad y regule el uso del espacio urbano desde la óptica turística en línea con el Plan General.

C) Registro

- Creación de un censo de viviendas turísticas con los datos obrantes en los Servicios municipales, que permita elaborar estadísticas e informes de seguimiento de la evolución de la actividad turística y de los efectos de las medidas adoptadas.
- Acordar con la administración autonómica de una interfaz de programación de aplicaciones (IPA) que permita unificar los datos del Registro de turismo con la base de datos del ayuntamiento de Valencia, a fin de homogeneizar de la información actualmente disponible.
- Diseñar una aplicación digital a partir de la base de datos con el objeto de disponer de métricas específicas sobre VUT y apartamentos turísticos.

D) Requisitos sobre las viviendas o sus propietarios

- Impulsar un modelo de crecimiento turístico apoyando preferentemente los tipos de bloque turístico en edificio de uso exclusivo y los hoteles, concentrando la demanda de forma que sea más fácil gestionarla. Su impacto es menor sobre el espacio, permite una mejor ordenación de los usos y facilita el control del comportamiento de los huéspedes.

E) Inspecciones y sanciones

- Solicitar a *Turisme Comunitat Valenciana* la colaboración y participación en materia de control, eliminando del registro las habitaciones y VUT ilegales existentes.

11. JUSTIFICACIÓN DE LA PROPUESTA

11.1. Legalidad de la ordenación del uso de alojamiento turístico mediante un instrumento de ordenación urbanística.

A la hora de justificar la regulación del uso de alojamiento turístico mediante una modificación del Plan General de Ordenación Urbana, la primera cuestión que debe aclararse es la capacidad legal de un instrumento de ordenación urbanística para realizar esta regulación.

En este sentido, el Tribunal Superior de Justicia de la Unión Europea se ha pronunciado sobre la regulación de las viviendas turísticas en el planeamiento urbanístico. Sirva, a tal efecto, la Sentencia de 30 de enero de 2018, que trata sobre las peticiones de decisión prejudicial planteadas por el Tribunal Supremo de los Países Bajos (C- 360/15) y por el Consejo de Estado de los Países Bajos (C-31/16), en los procedimientos entre *College van Burgemeester en Wethouders vande gemeente Amersfoort y X BV* (C-360/15), y entre *Visser Vastgoed Beleggingen BV y Raad van de gemeente Appingedam* (C-31/16).

La primera conclusión a que se llega es que la actividad de ordenación del territorio y el urbanismo debe considerarse excluida de la Directiva de Servicios. Ahora bien, que quede excluida no significa que la actividad de ordenación del territorio y urbanismo no deba sujetarse a los principios del artículo 15 de la citada Directiva. Efectivamente, se tiene en consideración que en la ordenación del territorio y el urbanismo se puede establecer normas y condiciones que afecten a actividades de servicios incluidas en el ámbito de la Directiva de Servicios.

En el mismo sentido, la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 22 de septiembre de 2020, dictada en los Asuntos acumulados C-724/18 y C-727/18 (*Cali Apartments SCI y HX y le Procureur général près la cour d'appel de Paris y la Ville de Paris*), cuyos razonamientos jurídicos analizan la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, que establece un régimen genérico de libertad de mercado en la Unión Europea (que viene recogido en el artículo 38 de la Constitución Española) y que trata de garantizar que los poderes públicos no establezcan trabas injustificadas al libre mercado.

Asimismo, indica el Tribunal Supremo en la sentencia de 19 de noviembre de 2020 (rec. 5958/2019) que el legislador municipal está legitimado para promover una planificación urbanística que concilie el disfrute del derecho de la vivienda con la utilización de viviendas para alojamiento turístico. Sigue diciendo la sentencia que las corporaciones locales están plenamente legitimadas -e incluso obligadas- a promover la ordenación urbana necesaria para conciliar el derecho a la vivienda con el destino de determinadas viviendas a uso turístico. La decisión se ampara en el derecho constitucionalmente protegido de disfrutar de una vivienda digna, y en la consideración de razón imperiosa de interés general que la Directiva de Servicios (2006/123/CE) atribuye a la protección del entorno urbano, constituyendo ambos conceptos los pilares fundamentales que matizan y limitan la libertad de empresa y la libertad de establecimiento.

También el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana se ha pronunciado a este respecto, entre otras en la sentencia 657/2022, de 11 de noviembre:

“La posibilidad y necesidad de intervención municipal en la materia en uso y ejercicio de la potestad de planeamiento, sostiene la indicada STS de 26 de enero de 2021, cuenta con el claro respaldo y legitimación democrática de los instrumentos de planeamiento, siendo además realizada por la Administración más cercana al ciudadano, y articulada con un mayor grado de participación y conocimiento de la concreta realidad local. En el aludido marco de regeneración y transformación urbana, las viviendas de uso turístico, y normativa sobre libertad de mercado y liberalización de servicios, no pueden incidir negativamente ni alterar las expresadas líneas de actuación urbana”.

Esta misma sentencia dice:

“La antecitada STS, 3ª, Sección 5ª, de 26 de enero de 2021 -recurso de casación número 8090/2019-, destaca, acerca de la utilización por los planes urbanísticos de criterios objetivos para regular el uso de las viviendas turísticas, que “se encuentran plenamente conectados con la ordenación del suelo y tienen pleno acomodo en el objeto de este tipo de planes urbanísticos que ordenan la incidencia que la actividad, en este caso de VUT, produce en el territorio, y más en concreto, por lo que a este caso se refiere, en el derecho a la vivienda y en el entorno urbano, regulando y ordenando su intensidad en función de criterios netamente urbanísticos”. Y eso es lo que en el caso de autos persigue el PEP Ciutat Vella al regular el uso de vivienda turística, según así se desprende de las memorias y de su normativa.

De otro lado, siendo que, tal como ha sido apuntado, la regulación por el PEP del uso de vivienda turística tiene por finalidad la protección del derecho a la vivienda, el entorno urbano y el patrimonio histórico, ha de considerarse que dicha regulación responde a la “razón imperiosa de interés general” definida en el art. 3 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, y no va encaminada en modo alguno, contrariamente a lo que alega la recurrente, a la exclusión de la normativa europea y española sobre competencia.

La consecuencia de todo lo expuesto es, en consonancia con lo que razona la STS, 3ª, Sección 5ª, de 2 de junio de 2021, antecitada, la legitimación -incluso obligación- del planificador urbanístico municipal para "promover la ordenación urbanística necesaria que concilie la satisfacción del derecho a la vivienda con el destino de determinadas viviendas al alojamiento turístico".

De lo dicho en este apartado cabe concluir que la jurisprudencia española y la europea avalan la ordenación urbanística del uso de viviendas turísticas, siempre que cumplan con los requisitos de la legislación europea y española al respecto, considerando que el derecho a la vivienda y la protección del entorno urbano son razones imperiosas de interés general que matizan y limitan la libertad de empresa y de establecimiento.

11.2. Requisitos mínimos que debe cumplir la ordenación urbanística de alojamientos turísticos.

El artículo 5 de la Ley de Garantía de Unidad de Mercado (LGUM) supone la exigencia para las autoridades de motivar la necesidad de los límites que impongan para el acceso o el desarrollo de una actividad y que establezcan en el ejercicio de sus respectivas competencias en la salvaguarda de alguna razón imperiosa de interés general, de entre las comprendidas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio. Para que la normativa cumpla el principio de necesidad, la autoridad competente debe hacer explícitos los objetivos que persigue con dicha normativa y estos deben responder a la salvaguarda de alguna razón de imperioso interés general o a la corrección de un fallo de mercado. Respecto al principio de proporcionalidad, se requiere que cualquier límite o requisito establecido por la normativa sea proporcionado y que no exista otro medio menos restrictivo o distorsionador de la competencia para lograr los objetivos que persigue dicha normativa. En consecuencia, la norma exige la justificación de las siguientes cuestiones:

1º- Motivación de la necesidad de la medida adoptada en la salvaguarda de alguna razón imperiosa de interés general.

El concepto de "razón imperiosa de interés general" no es estático, sino dinámico, pero acotado jurisprudencialmente, pues tienen tal consideración las expresamente declaradas como tales por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas. Así, el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, comúnmente conocida como "Ley paraguas", define el concepto de "razón imperiosa de interés general" como la razón definida e interpretada la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, limitadas a una relación en la que figuran la protección del medio ambiente y del entorno urbano, así como la protección de los derechos, como es el derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, reconocido por el artículo 47 de la Constitución Española.

Partiendo de este concepto, el objetivo de la ordenación propuesta se concreta en los siguientes términos:

- A) La protección del medio ambiente y entorno urbano. En este sentido, la ordenación urbanística que se propone en esta modificación del Plan General de Ordenación urbana persigue como uno de sus objetivos de interés general la protección del medio ambiente y del entorno urbano, que se ven seriamente amenazados por los diferentes efectos negativos que puede provocar la proliferación del alojamiento turístico en la ciudad consolidada, como son las siguientes circunstancias que generan un desequilibrio entre los usos que conviven en la ciudad que afectan al modelo de ciudad:
- a) Disminución del comercio local tradicional destinado a cubrir las necesidades de los residentes, al adaptarse la oferta comercial al turismo, con cambios de horarios, precios y tipología de los comercios, orientados en las zonas saturadas casi exclusivamente a la venta de productos básicos para turistas y oferta de restauración y ocio nocturno. Así como, por la ocupación de los espacios destinados a esta actividad por los alojamientos turísticos.
 - b) Descompensación de los estándares dotacionales, pues las reservas de suelo dotacional público destinado tanto las zonas verdes como a equipamientos se calculan por los instrumentos de ordenación en proporción a la edificabilidad residencial prevista, con la finalidad de garantizar unos estándares de calidad urbana para las personas residentes, por lo que su destino posterior a usos diferentes del residencial produce un evidente desajuste en la planificación urbanística.
 - c) En el mismo sentido, se produce también la orientación al turismo de la prestación de los servicios urbanos (oficinas de información turística, guías turísticos, alquiler de bicicletas o patinetes, etc.)
 - d) Problemas de convivencia ciudadana con la población residente, debido a las molestias de diversa índole provocadas por determinados colectivos de turistas, como evidencian las numerosas denuncias presentada por infracción de la normativa sobre contaminación acústica.
- B) Derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Así mismo, esta ordenación también persigue un segundo objetivo de interés general, no menos importante que el anterior, como es garantizar el derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, pues el crecimiento desmesurado de las viviendas turísticas y de otros usos terciarios hoteleros en inmuebles de uso residencial también puede producir una serie de externalidades negativas, como son las siguientes:
- a) Ante una demanda estable, o incluso en crecimiento, de vivienda, la disminución de la oferta en el mercado inmobiliario residencial, tanto en régimen de alquiler tradicional sujeto a la normativa sobre arrendamientos urbanos como en régimen de compraventa, el destino de inmuebles a alojamiento turístico produce como efecto inmediato -junto con otros factores socioeconómicos- una reducción de la oferta residencial y, en consecuencia, un incremento de los precios, tal y como viene sucediendo en los últimos años.

- b) Este incremento de precios de alquiler residencial y venta de viviendas provoca como efecto la denominada “gentrificación turística”, consistente en el desplazamiento paulatino de la población residente de un barrio como consecuencia de la revalorización de precios provocada por la demanda turística.
- c) Así mismo, el indicado incremento de precios dificulta enormemente el acceso de los jóvenes al mercado residencial, retrasando cada vez la edad de emancipación y frustrando la legítima expectativa de desarrollar un proyecto vital propio e independiente.

2º- Justificación de la necesidad y proporcionalidad de la medida adoptada:

Una vez se ha dejado constancia de que los objetivos de la consecución del plan responden a razones imperiosas de interés general, se debe justificar también que tal medida es respetuosa con los principios de necesidad y proporcionalidad están recogidos en el artículo 5 de Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, como requisitos para el establecimiento de medidas que puedan incidir en la libertad de mercado y establecimiento de servicios. La aplicación de estos principios determina la necesidad de analizar la posible existencia de otros medios menos restrictivos que igualmente permitieran alcanzar la satisfacción de los objetivos de interés general perseguidos, como son la protección del entorno urbano y el medio ambiente, así como del derecho a la vivienda.

La sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, antes referida, señala:

“La proporcionalidad y necesidad de las limitaciones impugnadas por la actora impuestas por el PEP al uso de viviendas turísticas habrá de analizarse, por tanto, desde esa perspectiva, examinando si pueden estimarse justificadas en la necesaria motivación que ha de contener el plan, justificación que debe buscarse en su memoria (STS, 3ª, Sección 5ª, de 2 de junio de 2021, precitada)”.

En aplicación de los principios legales de necesidad y proporcionalidad, en el informe de la *Fundación Visit Valencia* antes referido se han analizado las medidas adoptadas con carácter general por otros municipios españoles y europeos para la ordenación y control de la implantación de viviendas de uso turístico en sus ciudades con similitud de circunstancias a la ciudad de Valencia:

- a) Suspensión de nuevas licencias
- b) Zonificación
- c) Registro
- d) Requisitos sobre las viviendas o sus propietarios
- e) Inspecciones y sanciones

Todas ellas, salvo la zonificación (que se limita a dos ámbitos de la ciudad: *Ciutat Vella* y *Cabañal*) ya se están aplicando en Valencia, resultando insuficientes para la consecución

de los objetivos referidos en esta modificación de planeamiento. Por ello, al igual que en otras ciudades, se pretende extender la zonificación a todo el término municipal, con la única salvedad del ámbito protegido de *Ciutat Vella*, que tiene una norma propia especialmente adaptada a su condición de Conjunto Histórico declarado.

- a) La suspensión de nuevas licencias tiene un límite temporal máximo de dos años, transcurridos los cuales la situación será igual o más comprometida respecto del modelo de ciudad pretendido que con anterioridad a su adopción, de ahí la necesidad de actuar desde el planeamiento.
- c) El registro de viviendas de uso turístico y alojamientos turísticos existe desde 2018, en los términos vigentes en la actualidad, por iniciativa autonómica, sin que esta medida haya disuadido de la implantación de los usos de alojamiento turístico en la ciudad.
- d) Los requisitos sobre las viviendas y sus propietarios están fijados, por una parte, en el Plan General de Ordenación Urbana, respecto de los establecimientos de hospedaje, y también en la normativa de la *Generalitat Valenciana*, pero tampoco el cumplimiento de estos requisitos ha detenido la creciente expansión de estos usos por la ciudad.
- e) Por último, las inspecciones y sanciones son mecanismos disponibles en materia urbanística desde siempre, sin que ello haya detenido el incremento de solicitudes para estos usos, sin perjuicio de que en esta modificación se trata de acotar la ordenación respecto de los usos que implanten legalmente y respecto de los que no caben medidas disciplinarias y sancionadoras.

Visto lo cual, al referir las medidas concretas que establece esta modificación de plan para la consecución de los objetivos pretendidos, podrá apreciarse su proporcionalidad.

11.3. Criterios de proporcionalidad en la asignación de usos urbanísticos de la modificación que se propone.

A la hora de analizar los objetivos que se proponen se debe tener en cuenta la realidad geográfica de Valencia, el modelo de ciudad y los objetivos que resultan de los instrumentos de planeamiento vigentes que afectan al municipio en su conjunto y a la ciudad en las materias de derecho a la vivienda y de protección del entorno urbano.

Una de las características de la ordenación urbanística en relación con su geografía y los límites administrativos es que su objeto físico, esto es el suelo, tiene un carácter limitado. En el ámbito municipal, el término de un municipio tiene la superficie que tiene y no puede ampliarse en virtud de las necesidades de cualquier índole que le afecten. Así, la superficie del término municipal de Valencia es de 13.465 Hectáreas.

Otra de las características de la ordenación urbanística, derivada de la geografía en su sentido más amplio, es que la regulación de los terrenos que por sus valores significativos son objeto de una especial protección, ya sea específicamente urbanística o de otros sectores (agrario,

ambiental, energético, etc.), está determinada por normativa sectorial que regula dicha protección, quedando excluida de las decisiones discrecionales propias del urbanismo respecto del resto del territorio. En el caso de Valencia, 5.880 Hectáreas se encuentran incluidas en el ámbito del Parque Natural de la Albufera, y 2.375 Hectáreas están protegidas por el Plan de Acción Territorial de la Ordenación y Dinamización de la Huerta de Valencia, como huerta productiva. El resto del término municipal, salvo algún pequeño ámbito, es suelo urbano.

En este suelo urbano es dónde debe distribuirse el aprovechamiento de los diferentes usos urbanísticos: residencial, industrial y terciario, incluyendo este último el uso de alojamiento turístico. En la asignación de estos usos, existe un documento aprobado por el Ayuntamiento de Valencia que establece la proporcionalidad que debería existir al respecto: se trata del Plan Especial de Directrices de Calidad Urbana, aprobado definitivamente en el año 2018.

El ámbito de este Plan es el suelo urbano de uso dominante residencial de la ciudad central, esto es, excluyendo las pedanías o *pobles* de Valencia, que poseen una idiosincrasia singular. Uno de sus objetivos (S04) es *“conseguir un equilibrio entre la actividad y la residencia mediante la mezcla de usos que haga de la ciudad un sistema diverso, en la que los usos terciarios estén integrados con los residenciales”*. A la hora de concretar ese equilibrio, el propio Plan Especial establece un umbral, señalando:

“La actual legislación Valenciana establece para nuevos sectores de desarrollo un porcentaje mínimo para el suelo terciario. Sin embargo en la ciudad consolidada entendemos que la relación debe ser superior, siguiendo los criterios de reducción de desplazamientos, por lo que consideramos que como valor mínimo el 10% y el deseable aquel que no genere saturación de actividades que puedan producir molestias en la compatibilidad en zonas de uso global residencial y que en las diferentes guías y ciudades estudiadas se establece en el 20%”.

En este Plan Especial se indica gráficamente la situación de las áreas funcionales en el sentido del equilibrio, y ya se aprecia cómo las dos áreas que en 2018 superaban el umbral establecido son las que han sido objeto de regulación específica de viviendas de usos turísticos hasta el momento, esto es, *Ciutat Vella* (Área Funcional 1) y *Cabañal* (Área Funcional 8).

En cualquier caso, cabe atender al dictado de la legislación vigente en materia de desarrollo territorial y urbano sostenible, en especial, lo dispuesto en el 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.

Esta norma de rango legal vincula a las políticas públicas en materia de urbanismo y ordenación del territorio y establece en su artículo 3.3 que, en el medio urbano, los poderes públicos deben formular y desarrollar las políticas de su respectiva competencia de acuerdo con los principios de competitividad y sostenibilidad económica, social y medioambiental, cohesión territorial, eficiencia energética y complejidad funcional, procurando que el suelo urbano esté suficientemente dotado y se ocupe de manera eficiente, combinando los usos de forma funcional.

En particular, en el apartado g) de dicho artículo dicta que las políticas públicas relativas a la regulación, ordenación, ocupación, transformación y uso del suelo integrarán en el tejido urbano cuantos usos resulten compatibles con la función residencial, para contribuir al equilibrio de las ciudades y de los núcleos residenciales, favoreciendo la diversidad de usos, la aproximación de los servicios, las dotaciones y los equipamientos a la comunidad residente, así como la cohesión y la integración social.

Así, a la hora de abordar la presente modificación, partimos del principio urbanístico de mezcla de usos y de un equilibrio entre ellos que se fija, tomando como referencia el indicador establecido por el vigente Plan Especial de Directrices de Calidad Urbana, en un 80% para usos residenciales y un 20% para usos terciarios.

Otro parámetro que se debe considerar al establecer la regulación de los usos en lo referente al 20% del terciario, es el que el Plan de Acción Territorial Sectorial del Comercio establece para el comercio de proximidad. En el artículo 34.2 del Decreto 215/2020, de 29 de diciembre, del Consell, de aprobación del Plan de Acción Territorial Sectorial del Comercio de la *Comunitat Valenciana*, se fija la siguiente dotación mínima de suelo comercial en sectores residenciales:

“2. Con carácter general, la reserva mínima de suelo para uso terciario comercial debe ser igual o superior a 4,5 metros por cada 100 metros de techo residencial edificable o seis metros edificables por vivienda prevista. Al menos un cincuenta por ciento de la edificabilidad se debe desarrollar en la planta baja de los edificios residenciales, garantizando la creación de comercio de proximidad en las nuevas tramas urbanas”.

Por último, y aún podrían mencionarse otros documentos de referencia en la materia, el *“Sistema de indicadores y condicionantes para ciudades grandes y medianas”*, elaborado por el grupo de trabajo de la Agenda Local 21 de la Red de Redes de Desarrollo Local sostenible, recoge, entre muchos otros, los siguientes indicadores:

- Indicador de equilibrio entre residencia y actividad: se establece un umbral de entre un 20% y un 25 % de uso terciario en relación la edificabilidad potencial total.
- Indicador de diversidad de actividades, en el ámbito de análisis de la complejidad urbana: fija un umbral de entre 6 a 7 tipos de actividades diferentes en un radio de 600 m.
- Umbral mínimo para lo que denomina “actividades @” o “actividades densas en conocimiento”, en referencia a las tecnologías de la información y la comunicación, servicios avanzados y servicios profesionales con formación superior, arte y cultura. Este umbral se concreta entre el 10% y el 20%.

11.4. Datos sobre los que se basará la regulación

Se han realizado estudios pormenorizados de la situación actual de los usos terciarios hoteleros, teniendo conocimiento de los siguientes datos numéricos obtenidos para tres tipos de establecimientos: hoteleros, apartamentos en edificio de uso exclusivo o de dos o más plantas completas y viviendas turísticas que no ocupan edificio de uso exclusivo. Los datos son:

- Datos de estos establecimientos con licencia municipal concedida o en trámite de obtención.
- Datos de estos establecimientos incluidos en el Registro Autonómico de Turismo.
- Datos obtenidos de las plataformas digitales.

El análisis de estos datos permite detectar diferencias muy relevantes entre unas fuentes de datos y otras. Se ha detectado, además, un alto grado de implantación ilegal, fundamentalmente en lo que se refiere a viviendas turísticas de carácter individual.

11.5. Medidas propuestas

De los estudios realizados se deduce la imposibilidad de controlar los efectos de un crecimiento excesivo de la actividad turística sin ordenarla adecuadamente. Para ello, tal y como recoge la jurisprudencia antes citada, la normativa urbanística resulta un instrumento idóneo, siempre que las medidas adoptadas resulten necesarias y proporcionadas al objetivo perseguido, que a su vez debe constituir una razón imperiosa de interés general.

Frente a la problemática constatada, la presente modificación apuesta por no prohibir, sino por ordenar y hacer compatibles los intereses de los residentes y los de los promotores de actividades de alojamiento turístico con las del resto de actores tradicionales en el sector terciario. Esta forma de actuar responde plenamente a los criterios de sostenibilidad establecidos en el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, que dirige las políticas públicas relativas a la regulación, ordenación, ocupación, transformación y uso del suelo a integrar en el tejido urbano “cuantos usos resulten compatibles con la función residencial, para contribuir al equilibrio de las ciudades y de los núcleos residenciales, favoreciendo la diversidad de usos, la aproximación de los servicios, las dotaciones y los equipamientos a la comunidad residente, así como la cohesión y la integración social” (v. art. 3.3.g) TRLSRU).

A la hora de fijar las medidas concretas se han considerado los criterios de compatibilidad y de necesidad de los diferentes usos urbanísticos ya existentes en la actualidad. Estas medidas tienen que ser coherentes con el modelo de ciudad que se pretende y que en el caso del municipio de Valencia viene determinado por el Plan General de Ordenación Urbana de 1988 y por los instrumentos urbanísticos y lo complementan y desarrollan, especialmente por el Plan Especial de Directrices de Calidad Urbana de 2018.

El modelo de ciudad se extrae de los instrumentos de planeamiento, aprobados y vigentes en la actualidad, cuyo ámbito se extiende a todo el término municipal o a la denominada ciudad central.

El Plan General vigente establece como una de sus principales políticas la de la vivienda, realizando propuestas de aumentar su oferta. Asimismo, en relación con la actividad terciaria, se refiere a la inserción de este uso en la trama urbana existente, con influencia en la formación y desarrollo de los tejidos urbanos, incidiendo en la necesidad de que el plan establezca medidas de redistribución, controlando los distritos centrales y fomentando la implantación en áreas periféricas y la necesidad de medidas de control y limitación del fenómeno de la terciarización.

Por su parte, el Plan Especial de Directrices de Calidad Urbana establece los siguientes objetivos mínimos con carácter normativo:

- Edificabilidad recomendable mayor o igual a 1,50 m²t/m²s. La razón es que permite un modelo de ocupación compacta del territorio. En este sentido, el objetivo del valor se fija de acuerdo con los criterios de ciudad compacta recogidos en las guías de calidad de urbana utilizadas, e incorporados en el indicador de eficiencia de la trama.
- Compacidad de 5,00 m³/m². El objetivo es alcanzar una compacidad que permita lograr una mayor eficiencia en el uso de los recursos disponibles.
- Densidad de 220 a 350 habitantes por hectárea. El objetivo es alcanzar una densidad de población residente que permita, en un entorno de ciudad compacta, la implantación eficiente de usos y equipamientos diversos y la sostenibilidad de las redes de transporte público y movilidad sostenible.
- Relación del 20% del uso terciario en relación con el residencial. El objetivo es conseguir un equilibrio entre la actividad y la residencia mediante la mezcla de usos que haga de la ciudad un sistema diverso, en la que los usos terciarios estén integrados con los residenciales. El PEDCU fija el límite máximo de usos no residenciales en un tejido residencial en el 20% de la edificabilidad total, umbral máximo a partir del cual se genera una saturación de actividades que se puede traducir en molestias y perjuicios para la población residente, según las diferentes guías y ciudades estudiadas.

En todo caso, ha de tenerse en cuenta que la regulación propuesta lo es para las áreas de la ciudad en las que el planeamiento general ha dispuesto que el uso residencial sea el uso dominante. En las áreas calificadas como de uso dominante terciario el uso hotelero se admite en edificio de uso exclusivo y en edificios de uso mixto, respetando las condiciones de compatibilidad de usos, sin más restricción.

Así, las medidas propuestas en la presente modificación son:

a) Medidas para garantizar que no se supera el nivel de saturación turística.

Partiendo del modelo de ciudad del Plan General y de los objetivos establecidos con carácter normativo en el Plan Especial de Directrices de Calidad Urbana, la regulación propuesta pretende acometer la ordenación del uso de alojamiento turístico de que se trata de forma proporcionada a la situación de partida que se da en cada zona residencial de la ciudad.

La pretensión es evitar una acumulación excesiva de usos terciarios en puntos concretos de las áreas residenciales de la ciudad por acumulación de instalaciones hoteleras, dadas las repercusiones negativas que conlleva esta sobreexplotación turística sobre el acceso a la vivienda, sobre la calidad del espacio urbano y, específicamente, en la dinámica social de los barrios, entre otros, por los siguientes aspectos:

- a) Excesiva presencia de visitantes en el espacio público, que en ocasiones llega a colapsar las áreas peatonales, zonas verdes e infraestructuras públicas, interfiriendo en el uso normal de los mismos por los residentes.
- b) Orientación de la prestación de los recursos y servicios urbanos al turismo (oficinas de información turística, alquiler de bicicletas, etc.)
- c) Adaptación de la oferta comercial a la satisfacción de las necesidades del turista, con efectos sobre los horarios, precios, idioma, etc., y desaparición del comercio local que debería cubrir las necesidades de los residentes.
- d) Descompensación de los estándares dotacionales, puesto que, con la finalidad de garantizar unos estándares de calidad urbana adecuados para las personas residentes, las reservas de suelo dotacional público recogidas en el planeamiento se calculan en proporción a la edificabilidad residencial, afectando directamente a las inversiones públicas para prestación de estos servicios. Por tanto, destinar en grado elevado edificabilidad teóricamente residencial a otros usos diferentes podría producir un desajuste considerable en la planificación urbanística y, por ende, en las cuentas municipales.
- e) Problemas de convivencia ciudadana con la población residente.

Se trata, por tanto, de proporcionar espacio suficiente al uso de alojamiento turístico y evitar, al mismo tiempo, que se produzca un fenómeno de la terciarización.

Para fijar el umbral de saturación de alojamientos turísticos se ha tenido en cuenta:

- a) La relación entre actividades y residencia, que, de acuerdo con el Plan Especial de Directrices de Calidad Urbana, no debe superar el 20% de la actividad frente al uso residencial. Este mismo umbral se recoge en el *“Sistema de indicadores y condicionantes para ciudades grandes y medianas”* elaborado por el grupo de trabajo de la Agenda Local 21 de la Red de Redes de Desarrollo Local Sostenible, por iniciativa del Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana.
- b) Además, se ha considerado la compatibilidad de usos dentro del uso general terciario, es decir: contemplando el uso comercial, las actividades profesionales, las actividades recreativas y el hospedaje. En este aspecto, se ha tenido en cuenta que el Sistema de indicadores antes referido se refiere a la diversidad idónea de actividades, fijando el umbral en 6 tipos de actividades en 600 m.
- c) El Sistema de Indicadores también establece un umbral mínimo para lo que denomina *“actividades @”* o *“actividades densas en conocimiento”*, refiriéndose a tecnologías de la información y la comunicación, servicios avanzados y servicios profesionales con formación superior, arte y cultura. Este umbral se concreta entre el 10 y el 20%.
- d) Con relación a los umbrales relativos a la mezcla de usos, el Plan de Acción Territorial Sectorial del Comercio de la Comunidad Valenciana establece un umbral para el comercio de proximidad, fijando una dotación mínima de suelo comercial en sectores residenciales igual o superior a 4'5 metros por cada 100 metros de techo residencial edificable, o seis metros edificables por vivienda prevista.

- e) Las políticas municipales en materia de turismo se dirigen a promocionar el modelo hotelero frente a otro tipo de establecimientos de alojamiento turístico, entendiendo que los servicios que presta esta tipología fomentan el turismo de calidad y favorecen la empleabilidad en mayor medida que el resto de categorías de alojamiento turístico.
- f) Por último, se consideran los datos obtenidos de los registros municipales, siendo de destacar que el porcentaje del número total de plazas de alojamiento turístico por número de habitantes de Valencia es actualmente del 6%.

Partiendo de estas premisas, resultan los siguientes parámetros:

- Edificabilidad total: 100%
- Aplicación indicador relación actividad-residencia (a):.....RES → 80% sobre total
.....Otros usos → 20% sobre total
- Aplicación indicadores de diversidad de usos (b, c y d):
 - Oficinas y despachos (incluido actividades@):..... 10% sobre RES → 8% sobre total
 - Establecimientos comerciales (PATSECOVA):. 4'50% sobre RES → 3'60% sobre total
 - Establecimientos hoteleros:..... 10% sobre RES → 8% sobre total
 - Resto de usos compatibles:..... 0'50% sobre RES → 0'40% sobre total
- Aplicación criterios de variedad oferta de alojamiento turístico, primando el hotelero:
 - Hoteles (grupo): 2/3 de los establecimientos hoteleros → 5% sobre total
 - Viv. turísticas y bloques y conjuntos de apartamentos turísticos: 1'50% sobre total
 - Resto (hostales, pensiones y albergues turísticos*¹): 1'50% sobre total

Atendiendo a los indicadores de referencia, éstas serían las proporciones adecuadas al modelo turístico escogido para Valencia, en relación con la edificabilidad potencial de la ciudad. Esta es una cuestión de ordenación de usos incardinada plenamente en la competencia municipal de planificación urbanística.

La aplicación de los umbrales de saturación de alojamientos turísticos va a determinar dos situaciones que determinarán las medidas a aplicar en las distintas zonas urbanísticas de uso dominante residencial:

- Zona saturada, esto es, aquella que recibe una excesiva presión turística y donde se han generado conflictos sostenidos con el uso residencial, es decir, donde se debe actuar de manera más contundente.
- Zona no saturada, donde la presión turística no llega a generar conflictos de relevancia con el uso residencial.

Así, en las zonas ya saturadas, donde el número de alojamientos turísticos implica un nivel de población visitante considerable con relación a la población residente, y donde

¹ Nota: Se excluyen el resto de categorías turísticas (campings, áreas de pernocta en tránsito para autocaravanas y alojamiento turístico rural) por tratarse de tipologías propias de áreas rurales, no del suelo urbano consolidado de la ciudad, que es el objeto de la presente modificación.

ya se están registrando conflictos, no debe permitirse la implantación de nuevos alojamientos turísticos, en cualquiera de sus variantes.

En las zonas no saturadas, sin embargo, no se considera una medida proporcionada prohibir con carácter general este tipo de actividades, optándose por establecer medidas que permitan controlar que estas zonas no pasen a una situación de saturación, esto es:

- Controlando el número de locales en planta baja que serán destinados a alojamiento turístico, por las razones que se exponen en este documento.
- Controlando el número de unidades de vivienda o apartamento turístico que se permitirá implantar en cada manzana urbana, a fin de evitar una concentración excesiva de viviendas turísticas y de apartamentos turísticos en un ámbito territorial reducido.
- Y controlando que no se supera el indicador de saturación de alojamiento turístico establecido como límite crítico superior para esta zona.

Esta proporción se realiza entre el número de plazas en los alojamientos turísticos (incluyendo hoteles, hostales, pensiones, albergues turísticos, bloques y conjuntos de apartamentos turísticos y viviendas turísticas) y el número de habitantes.

En cuanto al uso hotelero, es necesario considerar el interés que puede tener para la ciudad una actividad que es actualmente un motor económico evidente si, además, se adoptan medidas complementarias que garanticen su calidad. Es por esta razón que se ha considerado apropiado establecer un incentivo a la implantación de nuevos establecimientos hoteleros de más de cuatro estrellas, flexibilizando para este tipo de establecimientos el umbral crítico de saturación.

Finalmente, como cualquier indicador de análisis y diagnóstico de situación, los indicadores que deberán valorar el nivel de saturación turística deben responder a los principios de sencillez, disponibilidad, fiabilidad, representatividad y comparabilidad. Como los datos disponibles en materia de edificabilidad potencial y consumida presentan habitualmente discrepancias en función de la fuente utilizada y, conforme se desarrolla la ciudad y se van aprobando modificaciones y nuevos instrumentos de planeamiento, se trata de información que queda fácilmente desactualizada, su disponibilidad no es nunca fácil ni inmediata, sino que necesita ciertos trabajos de elaboración y extracción. Este dato, por tanto, no resulta adecuado para establecer los futuros indicadores.

Sin embargo, los datos relativos a la población y al número de viviendas son públicos y fácilmente accesibles en relación con los distintos ámbitos territoriales de la ciudad (distrito y barrio) y, con pequeñas variaciones, se encuentran directamente relacionados con la edificabilidad residencial, lo que por otra parte es lógico. Resultan, por tanto, datos de base mucho más adecuados para dar forma a los indicadores que deberán medir los niveles de saturación turística, según se definirán más adelante.

De conformidad con el “Sistema de indicadores y condicionantes para ciudades grandes y medianas” elaborado por el grupo de trabajo de la Agenda Local 21 de la Red de Redes de Desarrollo Local Sostenible, por iniciativa del Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana, se establece en el 8% el porcentaje de participación en la actividad global terciaria, de las actividades profesionales relacionadas con el conocimiento, tecnología y comunicación.

b) Medidas para limitar el impacto de la actividad de alojamiento turístico en el parque de vivienda:

El Tribunal Supremo ha reconocido en varias ocasiones que el legislador municipal está legitimado para promover una planificación urbanística que concilie el disfrute del derecho de la vivienda con la utilización de viviendas para alojamiento turístico.

En este sentido, como ya se ha razonado antes, y como viene avalado por los resultados de los estudios realizados en esta materia, las tipologías de vivienda turística y, especialmente, de bloques o conjuntos de apartamentos turísticos son las que, por las características propias de configuración y distribución de los espacios, detraen del mercado de la vivienda más unidades de uso residencial potencial. Así, el umbral establecido en el apartado anterior (umbral por el que, en atención a garantizar la necesaria diversidad de usos, se establece la proporción adecuada de alojamientos turísticos respecto de la edificabilidad potencial total) permite asignar a la vivienda turística (teniendo en cuenta todos sus tipos) el 1’50% de la edificabilidad potencial de la ciudad en las áreas de uso dominante residencial.

Para ello, tendremos en cuenta que:

- De acuerdo con los datos del Plan Especial de Directrices de Calidad Urbana de los Barrios de Valencia (PEDCU), la edificabilidad potencial total de la ciudad central estaría establecida en 60.138.167 m²t.
- El umbral de diversidad asignado al uso de “vivienda turística y bloques y conjuntos de apartamentos turísticos” en áreas residenciales se ha establecido en el 1’50% de la edificabilidad potencial total, según se ha razonado en el apartado a) anterior.
- De acuerdo con los datos obrantes en dicho Plan Especial, el potencial de vivienda de uso permanente en el ámbito del Plan asciende a 413.560 unidades, resultando la superficie media de vivienda en dicho ámbito de 126’85 m²t, incluyendo los elementos comunes de los edificios.

Partiendo de estos datos, y puesto que se trata de equiparar de algún modo los efectos de la vivienda turística sobre el parque de vivienda, estableceremos una correlación con éste aplicando la superficie media de vivienda resultante a la edificabilidad potencial de vivienda turística.

El resultado de estas operaciones es que la proporción entre el potencial de viviendas turísticas equivalentes –calculado como se ha dicho- y el número potencial de viviendas

de primera residencia asciende a 1'72%. Se considera, una medida proporcionada, establecer el límite del indicador de saturación en el 2% del número de viviendas.

Por tanto, se propone la limitación del impacto de la actividad de alojamiento turístico en el parque de vivienda, es decir, el nivel máximo de saturación, cuando la relación entre el número de alojamientos turísticos de tipología similar a la vivienda y el número de viviendas existentes en el ámbito establecido resulte mayor del 2%.

c) Medidas para garantizar una superficie suficiente destinada al comercio de barrio.

Una de las características del modelo de ciudad pretendido para Valencia es que se trate de una ciudad con mezcla de usos, denominada como "ciudad compleja". La ordenación urbanística debe establecer los mecanismos necesarios para que sean varios los usos compatibles entre sí que puedan implantarse en toda la ciudad. De esta forma se evita el uso único, es decir, que la ciudad se convierta en una ciudad dormitorio o en un gran parque hotelero, por ejemplo. Una de las características de las ciudades sostenibles, vibrantes y dinámicas en el siglo XXI es precisamente conseguir la mezcla de usos procurando que los habitantes puedan realizar sus funciones más habituales en un entorno próximo (residir, trabajar, comprar, tener lugar de ocio, esparcimiento y deporte, el colegio, el centro de salud, la farmacia, la librería, etc.).

Uno de los usos que se deben compatibilizar con el uso prioritario residencial, y con el uso de alojamiento turístico que nos ocupa, es el comercial. Una de las formas de garantizar la pervivencia del comercio de barrio implica impedir que actividades de mayor rentabilidad, pero que no prestan servicios de proximidad a los residentes, agoten el espacio disponible.

Estas actividades se ubican, por exigencia normativa, por motivos de accesibilidad, facilidad en la carga y descarga y publicidad, mayoritariamente en planta baja. Por tanto, la idea que subyace en las medidas adoptadas, para garantizar que el alojamiento turístico no detraiga del mercado inmobiliario locales necesarios para garantizar un servicio comercial mínimo a los residentes es que, dentro del amplio espectro de los usos terciarios (que contempla los usos comerciales, de servicios, recreativos, de oficinas y hoteleros), se limite en un determinado porcentaje el número de locales situados en planta baja que pudieran ser destinados a alojamiento turístico.

Además, para garantizar que estos servicios se prestan de forma homogénea dentro del barrio y quedan al servicio de todos sus residentes, procede establecer el ámbito territorial en el que operará dicho porcentaje, considerándose, por su dimensión y localización, y por la facilidad de acceso para los vecinos y de control para la administración, que la unidad idónea para ello es la manzana.

Como se ha indicado anteriormente, el PATSECOVA establece una dotación mínima de edificabilidad terciaria comercial que debe acompañar al uso dominante residencial, cifrándola en 4'5 m² por cada 100 m² de techo residencial edificable, o bien en 6 m² de techo por vivienda prevista.

Además, este Plan de Acción Territorial autonómico fija que, al menos, un cincuenta por ciento de la edificabilidad comercial se debe desarrollar en la planta baja de los edificios residenciales, garantizando la creación de comercio de proximidad en las nuevas tramas urbanas. (Guía PATSECOVA, GVA. Pag 15)

Junto a este estándar legal también se ha tenido en cuenta que, según los parámetros de edificación actuales, en una manzana urbana de tamaño medio y profundidad edificable estándar para vivienda pasante, la superficie ocupada por montacoches, rampas de acceso a los aparcamientos subterráneos, centros de transformación y elementos comunes de los edificios de viviendas (accesos, zaguanes, cajas de escalera, aparcamientos para bicicletas, cuartos de basuras, locales de instalaciones luz, gas, agua y telecomunicación, y demás espacios que resultan de obligada disposición por aplicación de la normativa vigente), se sitúa en el entorno del 20% al 30% de la superficie total de la planta baja con fachada a vía pública. Considerando, además, que parte de estos bajos de los edificios, además de al pequeño comercio, pueden también destinarse a otros usos terciarios, como los propios de actividades profesionales (clínicas, despachos de abogados, notarías, oficinas de arquitectura o ingeniería, bancos, etc.) o a usos recreativos y de ocio (gimnasios, cafeterías, ludotecas, casas de juego, casales falleros, etc.), es una medida proporcionada establecer para la implantación de alojamientos turísticos en planta baja, un porcentaje máximo del 15% respecto del número total de locales existentes en planta baja.

Además, en este sentido hay que considerar los indicadores urbanos sostenibles respecto de las actividades profesionales (10 %) y de diversidad de actividades (6 por cada 100 metros), según se especifica en el apartado a) anterior.

Por otro lado, para evitar la concentración excesiva de viviendas turísticas en una o varias manzanas concretas de cada barrio, y los efectos correlativos de esta situación sobre la dinámica del barrio y la escena urbana, la propuesta es que este indicador se calcule por manzana.

Así, el nivel crítico de saturación de este indicador de afección de la vivienda turística sobre el tejido comercial, se entenderá superado cuando el porcentaje de locales en planta baja destinados a viviendas turísticas, en cada manzana, supere, en número, el 15% del número total de locales existentes en esa misma manzana.

d) Medidas para garantizar la convivencia de los usos hoteleros y residenciales en el mismo edificio.

De acuerdo con la norma urbanística vigente, los usos hoteleros se admiten en edificio de uso exclusivo y, en edificio de uso mixto, siempre por debajo de las plantas destinadas a usos residenciales y por encima de las plantas destinadas al resto de usos no residenciales, pudiendo coincidir con estos últimos si cuentan con accesos desde la vía pública y núcleos de comunicación vertical independientes y diferenciados de los del resto del edificio.

La esencia de esta regulación es evitar el uso compartido de las escaleras comunitarias de los edificios de viviendas para usos que resulten molestos para los vecinos o les causen inseguridad. En el caso de los usos hoteleros insertos en edificios de viviendas, uno de los principales motivos de queja es la rotación continua de turistas con periodos de pernoctación muy reducidos, especialmente en el caso de las viviendas turísticas, que no disponen de personal para el control de accesos, lo que exige facilitar a dichos turistas copias de las llaves o de los códigos de seguridad de la finca.

Otro motivo recurrente de queja que afecta a la convivencia son los horarios de entrada y salida de los turistas y la falta de asistencia personalizada por parte de los propietarios de las viviendas para guiar a éstos en el acceso a su alojamiento, lo que da lugar en muchos casos a que esa labor de guía, incluso de apertura del acceso a la finca, sea llevada a cabo por los residentes.

La solución propuesta para evitar estas interferencias se basa en separar los flujos de vecinos y turistas, evitando que compartan planta en el edificio, favoreciendo que los recorridos de los turistas sean lo más cortos posibles, utilizando la vía pública, hasta la ubicación de la unidad de alojamiento, estableciendo para ello, la necesidad de contar con acceso independiente para estos usos distintos del residencial.

De este modo, en edificios residenciales de uso mixto será posible ubicar establecimientos hoteleros (incluida la vivienda turística) bajo las siguientes condiciones:

- Con carácter general, se ubicarán siempre en planta baja, pudiendo ocupar plantas por debajo de la baja con usos complementarios.
 - Excepcionalmente, podrán ubicarse también en las plantas superiores, siempre que en esa misma planta no se localicen ni usos residenciales ni usos terciarios comerciales y/o recreativos y que, además, cuenten con acceso desde la vía pública y con núcleos de comunicación vertical independientes y diferenciados de los que sirven a los usos residenciales.
- e) Medidas para limitar el impacto potencial de la actividad hotelera en la dinámica urbana de las zonas residenciales.

Tratándose de áreas a las que el planeamiento ha asignado un uso dominante residencial, una de las cuestiones a considerar es el impacto que puede suponer sobre el medio urbano la implantación de un gran número de recursos destinados al alojamiento turístico y, específicamente, la implantación de establecimientos hoteleros o de bloques y conjuntos de vivienda turística de cierta envergadura.

La compatibilidad sin límites de las actuales Normas Urbanísticas del Plan General para implantación usos terciarios hoteleros en edificios de uso mixto o exclusivo, sin considerar si se incumple la determinación estructural de que el uso residencial se mantiene como el uso dominante, debe evaluarse en aquellas actuaciones que tengan una incidencia significativa en los usos de la zona donde se pretendan ubicar.

Asimismo, la proliferación de actuaciones hoteleras puntuales en parcelas residenciales de gran tamaño puede suponer la destrucción de tejido residencial por encima de lo admisible, pudiendo llegar incluso a comprometer el mantenimiento del uso residencial como el uso dominante aún cuando sea a nivel de manzana, o llegar a provocar la desnaturalización de los barrios, de acuerdo con las características e idiosincrasia que les son propias, sin que la Administración pueda en estos momentos imponer límites o atender a las razones de oportunidad que deberían sustanciarse en esos casos. También teniendo en cuenta que, una vez implantada la actividad, la situación resultaría difícilmente reversible.

Una vez determinado que resulta necesario establecer un control sobre la actividad hotelera para evitar que un barrio residencial cambie su carácter, la Administración deberá poder ejercer cierto control cuando se trate de actuaciones de impacto, estableciendo mecanismos que permitan a la ciudadanía participar en el proceso de autorización y a la Administración adoptar decisiones justificadas y adaptadas a la coyuntura del momento. Y para que las medidas resulten proporcionadas, lo primero que hay que considerar es que en el impacto de la actividad hotelera en el entorno urbano interviene indefectiblemente su tamaño.

En general, el tamaño medio estándar de los hoteles comerciales se sitúa entre las 100 y las 300 habitaciones, considerándose de gran tamaño los que superan las 300 habitaciones, de tamaño medio los que se encuentran entre las 150 y 300 habitaciones y de pequeño tamaño los que no alcanzan las 150 habitaciones. Es más: según datos extraídos de páginas *web* accesibles en materia de turismo, la capacidad media de los hoteles en cascos históricos es de 65 habitaciones, denominándose la categoría de hoteles por debajo de las 50 habitaciones como “*hoteles boutique*”.

Según el Estudio de la *Fundación Visit Valencia*, referido con anterioridad, la media de plazas en los establecimientos hoteleros de la ciudad es de 107 plazas (336 establecimientos hoteleros y 36.804 plazas). Así, parece una medida proporcionada que, ante propuestas de actividades terciarias hoteleras, que incluyan más de 100 habitaciones, el suelo en el que se implanten deba estar expresamente calificado para el uso terciario, de modo que, si se pretendiera implantar un uso hotelero en edificio de uso exclusivo sobre suelo destinado por el planeamiento a un uso residencial, fuera necesario acometer un cambio de calificación urbanística de las parcelas afectadas mediante algún instrumento de planeamiento, una vez valorados los efectos sobre la capacidad residente de la zona y sobre los servicios e infraestructuras urbanas existentes, sobre la afección a la funcionalidad viaria del entorno y una vez justificado el interés público de la propuesta y su oportunidad.

Este trámite permitirá dilucidar, si procede, la tramitación del expediente en base a un conjunto de circunstancias que no se reduzcan estrictamente a los parámetros de carácter técnico del edificio, y que tengan que ver más con la incidencia en el funcionamiento de la ciudad como pueden ser la incidencia en las edificaciones colindantes, la incidencia sobre la red viaria de la zona, el grado de satisfacción con la actuación de los vecinos, la afección sobre el patrimonio cultural, la incidencia en el

porcentaje de uso turístico en relación con el uso residencial existente, la incidencia del nuevo uso en las redes existentes los servicios urbanos,... etc.

f) Medidas para garantizar la calidad de los alojamientos turísticos.

Uno de los problemas que se está dando en relación con las viviendas turísticas es que la normativa vigente en materia de turismo regula con mucho detalle las condiciones mínimas de calidad en los establecimientos hoteleros (hoteles, hostales y pensiones) atendiendo a su categoría, pero no tanto cuando se trata de viviendas turísticas, al entender que se trata de viviendas ya existentes, cuando la realidad es que se están realizando en ubicaciones –plantas bajas, naves de patios de manzana...etc- donde es difícil el cumplimiento de condiciones de habitabilidad como pueden ser las de iluminación y ventilación natural.

Si consideramos que el turismo es un importante motor económico para la ciudad, para su pervivencia es importante garantizar que los establecimientos destinados a alojar a las personas que visitan la ciudad son adecuados y reúnen unas condiciones de calidad equiparables a las mínimas exigidas para las viviendas habituales.

También parece razonable que estas viviendas turísticas puedan pasar, eventualmente, al mercado de la vivienda. Facilitar este paso puede ser importante en una coyuntura como la actual, en la que el mercado de la vivienda registra un déficit considerable en la oferta en relación con la demanda.

En todo caso, dicha transformación requiere que los alojamientos turísticos cumplan los requisitos establecidos en dichas normas de calidad. Exigir de partida que se cumplan no sólo implica una cierta garantía de calidad para el turista, sino que, cuando fuese conveniente, el posible cambio de uso al de vivienda habitual resulte inmediato, sin necesidad de realizar obras de habilitación.

Es por estas razones que se ha percibido como necesario que los establecimientos destinados a vivienda turística y los bloques y conjuntos de apartamentos turísticos, incluidos las propias unidades de apartamento, cumplan, al menos, las condiciones que se establezcan en la normativa vigente en materia de habitabilidad, diseño y calidad para los edificios de viviendas y alojamiento limitando, además, al 20% de la superficie total del establecimiento o vivienda la posibilidad de que en dichos establecimientos se destine una superficie singularmente extensa a espacios que no reúnen ninguna condición de habitabilidad.

La Administración local se encuentra legitimada para revisar sus normas con los objetivos específicos de preservar la calidad de vida de los residentes y de mejorar, al mismo tiempo, la calidad y competitividad del sector turístico, a fin de alcanzar un modelo de desarrollo turístico sostenible.

A tales efectos, las medidas adoptadas se justifican en razones de interés general, tales como garantizar la consecución del modelo de ciudad establecido por los poderes públicos a través del planeamiento urbanístico, mantener el parque de viviendas

destinadas al arrendamiento, controlar los efectos que la implantación masiva de alojamientos turísticos produce en el aumento de los precios de venta y de alquiler de larga duración, y proteger el tejido residencial y el comercio de proximidad frente a los procesos especulativos relacionados con las expectativas de crecimiento del sector turístico.

En todo caso, estas medidas se proponen únicamente para las zonas urbanísticas de uso dominante residencial, zonas que el planeamiento urbanístico destina preferentemente a las viviendas para residentes. En las áreas y parcelas de uso dominante terciario, dotacional o industrial no se establecen restricciones a la implantación del uso hotelero más allá de las que se determinan ya en el planeamiento vigente, que no son objeto de la presente modificación. Por tanto, se entiende que con la presente propuesta se cumplen los criterios de necesidad, oportunidad, adecuación y proporcionalidad.

Todas estas limitaciones se consideran proporcionadas a la problemática registrada, dado que se prevé que permitan un crecimiento adecuado de la actividad hotelera, garantizando que dicha actividad se reparte por toda la ciudad y controlando las externalidades negativas que conlleva la excesiva concentración de alojamientos turísticos en barrios concretos.

11.6. Indicadores

Dada la naturaleza del problema, el mecanismo regulatorio más adecuado y proporcional no sería la aprobación de genéricas prohibiciones de usos, sino el establecimiento de indicadores que permitan medir la capacidad del tejido residencial para garantizar el derecho a la vivienda y absorber la demanda turística de alojamiento, aplicar estos indicadores a los ámbitos territoriales más adecuados y determinar a partir de los resultados los umbrales críticos a partir de los cuales se presentan los problemas que se pretenden evitar. En todo caso, los indicadores deberán responder a los principios de sencillez, disponibilidad, fiabilidad, representatividad y comparabilidad.

En cuanto al ámbito territorial de los indicadores, se han establecido dos, considerados los más idóneos para diagnosticar el problema: el distrito, que permite un acercamiento general a la ciudad; y el barrio, que permite un análisis de proximidad, más adecuado a la realidad vecinal. A priori, estos ámbitos parecen más adecuados al caso que la zona urbanística, territorialmente dispersa, que el área funcional, delimitada a los efectos de dotación y organización de equipamientos y servicios. Este doble ámbito del indicador también permite apreciar el grado de concentración o dispersión del uso de alojamiento hotelero.

En cuanto a la fuente de los datos, como se ha mencionado es notoria la diferencia entre los que pueden extraerse de las plataformas *web* en materia de oferta turística, los que recoge el registro autonómico o los que pueden extraerse de las bases de datos de los Servicios municipales de Licencias Urbanísticas y de Actividades. De las tres fuentes, deberá escogerse la que más se adecue a la naturaleza y objeto de esta modificación.

Los planes urbanísticos son disposiciones administrativas de carácter general, es decir, ostentan naturaleza reglamentaria, y como tales tienen una vigencia indefinida. Sin perjuicio de tener en consideración la situación existente en el momento en el que se realiza la planificación, su

finalidad debe ser alcanzar el objetivo de la ordenación pretendida. En este caso, la Administración pretende establecer una ordenación del alojamiento turístico sostenible, equilibrada y compatible con el resto de los usos de la ciudad y para ello establece una serie de umbrales e indicadores que se aplicarán con carácter general e indefinido. Por ello, a la hora de considerar la información sobre la que se aplican, debe emplearse aquella que responda a actividades ajustadas a la legalidad y no aquellas otras que operan al margen de ésta, y deben ser objeto de actuaciones de restauración de la legalidad urbanística vulnerada. Hasta el punto de que el Ayuntamiento de Valencia está aplicando un plan de disciplina urbanística en este sentido. Atendiendo a estas consideraciones, la fuente de datos que debe emplearse es la derivada de los datos municipales de los usos que estén legalmente implantados.

Además, por cuestiones de funcionalidad, dado que los datos municipales pueden elaborarse desagregados por distritos, barrios, manzanas, parcelas y aún unidades de vivienda, es también más adecuado desde esta perspectiva atender a estas fuentes de datos, de elaboración propia y basadas en las solicitudes que se sitúan dentro de los procedimientos legalmente establecidos.

Bajo estas premisas, se han definido los siguientes indicadores:

- A) Indicador de saturación de alojamientos turísticos. La capacidad que tiene la ciudad para absorber la actividad de alojamiento turístico puede medirse partiendo de la relación existente entre el número de turistas alojados en un ámbito territorial determinado y el número de habitantes residentes en dicho ámbito. Se ha optado, por tanto, por definir un indicador de saturación de alojamiento turístico que establece la proporción, medida en porcentaje, entre el número de plazas turísticas existentes y el número de habitantes empadronados. La formulación del indicador sería la siguiente:

$$A = N^{\text{a}} \text{ plazas turísticas} / N^{\text{a}} \text{ habitantes (\%)}$$

El número de plazas turísticas se actualizará por los servicios municipales competentes a medida que se vayan concediendo las correspondientes licencias, y el número de habitantes se actualizará anualmente atendiendo a los datos oficiales del INE.

Respecto a la justificación de los ámbitos territoriales utilizados (barrio y distrito), como ya se ha indicado, tiene que ver con la propia lógica de funcionamiento de la ciudad, con la mejor adaptación de los mismos a la realidad administrativa y como consecuencia de ello con la mayor facilidad de obtención de datos necesarios para los indicadores propuestos.

- B) Indicador de la afección de las viviendas de uso turístico sobre el tejido residencial. Otro problema relacionado con el aumento de la presión turística es la detracción del mercado de la vivienda de solares edificables y unidades residenciales para implantación de alojamientos turísticos. Valorar adecuadamente la magnitud del problema exige relacionar el aumento de viviendas o apartamentos turísticos en un barrio con el número de viviendas existentes en ese mismo periodo.

Así pues, se ha optado por un indicador accesible y contrastable, definido por la proporción, medida en porcentaje, entre el número de alojamientos turísticos de

tipología similar a la vivienda y el número de viviendas existentes en el parque residencial, obtenido por barrios. Este indicador, unido a un umbral que debe garantizar el parque de vivienda adecuado en atención a la demanda, es suficientemente representativo para establecer una regulación teniendo que cuenta que, además de los usos de alojamiento turístico, existen otros usos no residenciales que conviven en el barrio (comercial, oficinas, recreativo, etc).

Los datos disponibles en relación con el número de viviendas por barrio y distrito, publicados anualmente, son los procedentes del Catastro. Por ello se utilizará esta fuente de datos para definir este indicador. También parece adecuado utilizar los datos catastrales de vivienda de construcción posterior a 1800, puesto que los inmuebles de mayor antigüedad suelen ser inmuebles singulares que en la mayor parte de los casos han sido habilitados para otros usos.

En cuanto al número de viviendas turísticas y apartamentos turísticos por barrio y distrito, este dato se extrae de la base de datos municipales, pudiendo ser comprobados en cualquier momento por cualquier interesado.

El número de viviendas de uso turístico (tanto las individuales como las incluidas en conjunto y bloques de apartamentos) se actualizará por el servicio municipal competente a medida que se vayan concediendo las correspondientes licencias y en cuanto al número total de viviendas por barrio y distrito se obtendrán de la Oficina Municipal de Estadística anualmente, atendiendo a los datos oficiales del catastro.

Respecto a la justificación de los ámbitos territoriales utilizados (barrio y distrito), como ya se ha indicado, tiene que ver con la propia lógica de funcionamiento de la ciudad, con la mejor adaptación de los mismos a la realidad administrativa y como consecuencia de ello con la mayor facilidad de obtención de datos necesarios para los indicadores propuestos.

- C) Indicador de diversidad de usos terciarios. Por último, dadas las restricciones de la normativa urbanística vigente para localizar viviendas turísticas en plantas superiores a la baja, en estos momentos es mayoritariamente en planta baja donde se está formalizando su implantación. Esta es la razón por la que el aumento de viviendas turísticas podría estar afectando al tejido comercial de los barrios.

En efecto, la rentabilidad de un establecimiento turístico resulta en muchas ocasiones superior a la que se registraría destinando un local en planta baja a otro tipo de usos comerciales. Por otro lado, si la capacidad de alojamiento turístico en un barrio es excesiva, los comercios destinados a satisfacer las necesidades del turismo podrían terminar siendo también más rentables que los comercios destinados al abastecimiento o servicio de la población residente.

El objetivo, en este caso, es garantizar la adecuada coexistencia de las distintas categorías de uso terciario –comercial, oficinas, recreativo y hotelero- y evitar que la demanda masiva de locales para implantación de viviendas turísticas monopolice la oferta de los bajos comerciales. Para ello procede definir un indicador que controle la

implantación de viviendas turísticas en planta baja para evitar la afección negativa al tejido comercial del barrio.

Se opta por un indicador accesible y contrastable, definido por el porcentaje de locales en planta baja destinado a viviendas turísticas, en cada manzana, respecto del número total de locales en planta baja, que, en esa misma manzana, se destinan a todo tipo de usos terciarios.

Los datos de locales comerciales por manzana se obtendrán de los datos catastrales.

Estos indicadores deberán incorporarse, también, al Plan Especial de Directrices de Calidad Urbana de los Barrios, en su próxima revisión.

11.7. Censo municipal de viviendas turísticas

La conclusión del Informe de la *Fundación Visit Valencia* es que la base de datos diseñada por el Ayuntamiento de Valencia representa una excelente oportunidad para desarrollar análisis comparativos entre los diferentes barrios de la ciudad que permitirán medir la presión de la actividad de alojamiento turístico en la ciudad.

Un mecanismo potente para fomentar y mantener actualizada esta base de datos es la creación de un censo municipal en el que los datos se inserten con el formato y características necesarias para elaborar óptimamente los indicadores. En este sentido, cabe mencionar el Reglamento 2024/1028 (UE) de 11 de abril de 2024, del Parlamento Europeo y el Consejo, que prohíbe la coexistencia de procedimientos de registro duplicados para los servicios de alquiler de alojamientos de corta duración, sin afectar a los procedimientos de autorización o licencia regulados en las diferentes Administraciones.

Frente a ello, en la línea de la Directiva de Servicios y el Reglamento europeo, el registro municipal se plantea como un censo, únicamente a efectos estadísticos, y no se concibe como trámite previo a cargo de los interesados, sino como base de datos especializada, alimentada y mantenida desde la propia Administración. No debe suponer, por tanto, una carga administrativa adicional a los trámites actuales.

De este modo, aquellos alojamientos turísticos que dispongan u obtengan licencia municipal o título habilitante correspondiente serán incluidos en un registro municipal accesible al público en general, si bien con estricto cumplimiento de la normativa vigente en materia de tratamiento y protección de datos personales.

B) NORMAS URBANÍSTICAS

La presente Modificación afecta a los artículos 6.6, 6.17, 6.23, 6.28 y 7.5 de las Normas Urbanísticas del Plan General, e incorpora una nueva disposición adicional a las mismas, de la siguiente manera:

Artículo 1.- Se modifica el apartado 4.g) del artículo 6.6 de las Normas Urbanísticas del Plan General, regulador del uso hotelero (Tho.1) en la Zona de Conjuntos Históricos Protegidos (CHP), quedando con la redacción siguiente:

Artículo 6.6.-Usos

(...)

4. El régimen de usos que se establece estará sujeto a las siguientes condiciones de compatibilidad (sin perjuicio de las mayores limitaciones que puedan desprenderse de la normativa vigente de protección contra incendios o de Ordenanzas municipales específicas):

(...)

g) Tho.1.- Hoteles, hostales, pensiones y apartamentos en régimen de explotación hotelera.

Se admiten en edificio de uso exclusivo y en edificio de uso mixto, pudiéndose en ambos casos ocupar plantas por debajo de la baja con usos complementarios al hotelero que no respondan al uso de habitación, comedor o sala de estar y cuya densidad de ocupación esté comprendida entre 10 m²/persona y 40 m²/persona, ambas inclusive, o se trate de espacios de ocupación nula.

Si se ubican en edificio de uso mixto con uso principal residencial, deberán cumplirse las además las siguientes condiciones:

- Con carácter general se ubicarán en planta baja, siempre que la actividad ocupe la totalidad de los locales en planta baja de la parcela.
- Excepcionalmente podrán ubicarse también en plantas superiores a la baja, siempre que por debajo de las mismas no existan usos residenciales. En dichas plantas podrán convivir con usos terciarios distintos de los comerciales y recreativos, pero no con usos residenciales, y deberán contar en todo caso con acceso desde la vía pública mediante núcleos de comunicación vertical independientes y diferenciados de los que sirvan a los usos residenciales.

En todo caso, se estará a las limitaciones y condiciones de implantación establecidas en la disposición adicional tercera de estas normas.

Artículo 2.- Se modifica el apartado 4.h) del artículo 6.17 de las Normas Urbanísticas del Plan General, regulador del uso hotelero (Tho.1) en la Zona de Ensanche (ENS), quedando con la redacción siguiente:

Artículo 6.17.- Usos.

(...)

4. El régimen de usos que se establece estará sujeto a las siguientes condiciones de compatibilidad (sin perjuicio de las mayores limitaciones que puedan desprenderse de la normativa vigente de protección contra incendios o de Ordenanzas municipales específicas):

(...)

h) Tho.1.- Hoteles, hostales, pensiones y apartamentos en régimen de explotación hotelera.

Se admiten en edificio de uso exclusivo y en edificio de uso mixto, pudiéndose en ambos casos ocupar plantas por debajo de la baja con usos complementarios al hotelero que no respondan al uso de habitación, comedor o sala de estar, y cuya densidad de ocupación esté comprendida entre 10 m²/persona y 40 m²/persona, ambas inclusive, o se trate de espacios de ocupación nula.

Si se ubican en edificio de uso mixto con uso principal residencial, deberán cumplirse las además las siguientes condiciones:

- Con carácter general se ubicarán en planta baja, siempre que la actividad ocupe la totalidad de los locales en planta baja de la parcela.
- Excepcionalmente podrán ubicarse también en plantas superiores a la baja, siempre que por debajo de las mismas no existan usos residenciales. En dichas plantas podrán convivir con usos terciarios que no sean comerciales ni recreativos o con usos residenciales y deberán contar en todo caso con acceso desde la vía pública mediante núcleos de comunicación vertical independientes y diferenciados de los que sirvan a los usos residenciales.

En todo caso, se estará a las limitaciones y condiciones de implantación establecidas en la disposición adicional tercera de estas normas.

Artículo 3.- Se modifica el apartado 4.h) del artículo 6.23 de las Normas Urbanísticas del Plan General, regulador del uso hotelero (Tho.1) en la zona de Edificación Abierta (EDA), quedando con la redacción siguiente:

Artículo 6.23.- Usos.

(...)

4. El régimen de usos que se establece estará sujeto a las siguientes condiciones de compatibilidad (sin perjuicio de las mayores limitaciones que puedan desprenderse de la

normativa vigente de protección contra incendios o de Ordenanzas municipales específicas):

(...)

h) Tho.1.- Hoteles, hostales, pensiones y apartamentos en régimen de explotación hotelera.

Se admiten en edificio de uso exclusivo y en edificio de uso mixto, pudiéndose en ambos casos ocupar plantas por debajo de la baja con usos complementarios al hotelero que no respondan al uso de habitación, comedor o sala de estar, y cuya densidad de ocupación esté comprendida entre 10 m²/persona y 40 m²/persona, ambas inclusive, o se trate de espacios de ocupación nula.

Si se ubican en edificio de uso mixto con uso principal residencial, deberán cumplirse además las siguientes condiciones:

- Con carácter general se ubicarán en planta baja, siempre que la actividad ocupe la totalidad de los locales en planta baja de la parcela.
- Excepcionalmente podrán ubicarse también en plantas superiores a la baja, siempre que por debajo de las mismas no existan usos residenciales. En dichas plantas podrán convivir con usos terciarios que no sean comerciales ni recreativos o con usos residenciales y deberán contar en todo caso con acceso desde la vía pública mediante núcleos de comunicación vertical independientes y diferenciados de los que sirvan a los usos residenciales.

En todo caso, se estará a las limitaciones y condiciones de implantación establecidas en la disposición adicional tercera de estas normas.

Artículo 4.- Se modifica el apartado 4.k) del artículo 6.28 de las Normas Urbanísticas del Plan General, regulador del uso hotelero (Tho.1) en la Zona de Vivienda Unifamiliar (UFA), quedando con la redacción siguiente:

Artículo 6.28.- Usos.

(...)

4. El régimen de usos que se establece estará sujeto a las siguientes condiciones de compatibilidad (sin perjuicio de las mayores limitaciones que puedan desprenderse de la normativa vigente de protección contra incendios o de Ordenanzas municipales específicas):

k) Tho.1.- Hoteles, hostales, pensiones y apartamentos en régimen de explotación hotelera.

Sólo se admiten en edificio de uso exclusivo. En todo caso, se estará a las limitaciones y condiciones de implantación establecidas en la disposición adicional tercera de estas normas.

Artículo 5.- Se modifica el apartado 2 del artículo 7.5 de las Normas Urbanísticas del Plan General, quedando con la redacción siguiente:

Artículo 7.5 Uso Terciario (T)

(...)

2. Uso Hotelero (Tho): comprende las actividades sujetas a la legislación específica en materia de turismo que se desarrollan en establecimientos abiertos al público y cuyo objeto es proporcionar alojamiento temporal a las personas con o sin prestación de otros servicios de carácter común o complementario. En el presente Plan se distinguen los siguientes usos hoteleros:

- a) Hoteles, hoteles-apartamento, hostales, pensiones, viviendas de uso turístico, y bloques y conjuntos de apartamentos en régimen de explotación hotelera, o similares (Tho.1).
- b) Campamentos de turismo de uso colectivo, campings, áreas de pernocta en tránsito para vehículos y auto-caravanas, alojamiento turístico rural, albergues turísticos, campamentos juveniles, centros y colonias de vacaciones escolares, y similares. (Tho.2).

En la autorización de los establecimientos de uso hotelero (**Tho**) se estará a lo dispuesto, entre otras, en la normativa vigente en materia de turismo, debiéndose cumplir, además, las siguientes condiciones específicas:

- i) En la autorización de viviendas turísticas y bloques y conjuntos de apartamentos turísticos se estará, además de a lo regulado en la normativa vigente en materia de turismo, a lo dispuesto en la normativa vigente en materia de habitabilidad, diseño y calidad aplicable en atención a la tipología edilicia empleada en cada caso.

Concretamente, las viviendas turísticas deberán cumplir las condiciones de diseño y calidad en edificios de viviendas de uso permanente, y los bloques y conjuntos de apartamentos deberán cumplir las condiciones de diseño y calidad establecidas en la legislación sectorial de turismo, tanto en las unidades de alojamiento como en los espacios comunes de los edificios o partes de ellos donde se desarrollen.

- ii) En los establecimientos destinados a vivienda turística o a apartamentos turísticos agrupados en conjuntos o bloques, los locales de ocupación nula o sin uso del tipo almacén, trastero, vestidor, cuarto de instalaciones, archivo o similares no podrán suponer más del 20% de la superficie total del establecimiento o vivienda, según sea el caso.

Artículo 6.- Se añade una nueva disposición adicional cuarta a las Normas Urbanísticas del Plan General, con la redacción siguiente:

DISPOSICIÓN ADICIONAL CUARTA.- Normas específicas reguladoras del uso hotelero (Tho.1)

1.- Ámbito de aplicación:

1.1.- El ámbito subjetivo de la presente regulación es el uso hotelero Tho.1, comprensivo de las actividades sujetas a la legislación específica en materia de turismo de las siguientes categorías: hoteles, hostales, albergues, pensiones, viviendas de uso turístico y bloques y conjuntos de apartamentos en régimen de explotación hotelera, o similares.

1.2.- El ámbito territorial de la presente regulación está constituido por las zonas de ordenación en las que el Plan General establece como uso dominante el residencial, tanto si se encuentran ordenadas por el propio Plan General como si lo están por sus instrumentos de desarrollo, con la única excepción del ámbito físico ordenado por el Plan Especial de *Ciutat Vella*, que dispone de una regulación específica en este campo.

Tampoco se aplicarán las presentes normas a:

- Parcelas completas cuya calificación o uso pormenorizado exclusivo, conforme al planeamiento, sea dotacional, terciario o industrial, se encuentren o no localizadas en zonas de ordenación de uso dominante residencial, aunque sí entrarán en el cómputo del porcentaje relativo a la saturación establecido en los indicadores de esta Modificación, siempre y cuando estén incluidos en los ámbitos territoriales establecidos –barrios o distritos-.
- Ámbitos de gestión cuyo uso global o dominante sea el dotacional, terciario o industrial.

2.- Indicadores:

2.1.- Con la finalidad de diagnosticar de forma objetiva los efectos de la actividad de alojamiento turístico en el término municipal, se establecen los tres indicadores específicos que se definen a continuación. A efectos de su aplicación territorial, se considerará la subdivisión administrativa de la ciudad en distritos y barrios en el caso de los indicadores de los apartados 2.2 y 2.3 y la manzana o unidad urbana equivalente completa para el indicador establecido en el apartado 2.4.

2.2.- Indicador de saturación de alojamientos turísticos (A): con este indicador se pretende establecer una correlación entre la capacidad de alojamiento turístico y la población residente. Se define por la relación, medida en porcentaje, entre el número de plazas turísticas existentes, considerando todas las tipologías de alojamiento turístico comprendidas en el uso terciario hotelero (Tho.1), y el número de habitantes empadronados, según la siguiente formulación referida territorialmente tanto al barrio como al distrito:

$$A (\%) = \text{N}^{\circ} \text{ plazas turísticas} / \text{N}^{\circ} \text{ habitantes}$$

Donde:

- Nº plazas turísticas: número de plazas de alojamiento turístico que resulte de los establecimientos autorizados en cualquiera de las tipologías comprendidas en el uso terciario hotelero, contabilizadas en cada barrio y distrito.
- Nº de habitantes: número de habitantes empadronados, contabilizados en cada barrio y distrito. Se considerará el último dato oficial publicado por el INE como consecuencia de su revisión anual.

2.3.- Indicador de afección de las viviendas de uso turístico sobre el tejido residencial (B): con este indicador se pretende determinar el impacto de los alojamientos turísticos no hoteleros que tienen una incidencia directa sobre el parque residencial y que, en consecuencia, pueden influir de manera directa en la disponibilidad y precio de las viviendas y de los alquileres. Asimismo, se pretende garantizar que no se produce una concentración excesiva de viviendas turísticas y bloques y conjuntos de apartamentos turísticos en un ámbito territorial reducido.

Este indicador se define por la relación, medida en porcentaje, entre el número de viviendas turísticas y de unidades de apartamentos turísticos existentes en bloques y conjuntos de apartamentos turísticos, y el número de viviendas, referidas territorialmente tanto al barrio como al distrito, según la siguiente formulación:

$$B (\%) = \text{N}^\circ (\text{VUT} + \text{AUT}) / \text{N}^\circ \text{viviendas}$$

Donde:

- VUT : número de viviendas de uso turístico autorizadas y contabilizadas, en cada distrito y barrio.
- AUT: número de apartamentos turísticos contabilizados, incluidos en bloques y conjuntos de apartamentos turísticos, en cada distrito y barrio.
- Nº viviendas: Número total de viviendas en barrio o en distrito, obtenido en base a los datos generados por el catastro.

2.4.- Indicador de diversidad de usos terciarios (C): con este indicador se pretende determinar la incidencia que la implantación de alojamientos turísticos en planta baja tiene sobre el tejido comercial y de servicios del barrio, siendo que este tejido tiene como ubicación preferente, precisamente, la planta baja de las edificaciones.

Este indicador se define por el porcentaje de locales en planta baja destinados a cualquier tipología de alojamientos turísticos y localizados en parcelas con uso dominante residencial, respecto del número total de locales en planta baja existentes en esa misma manzana, según la siguiente formulación:

$$C (\%) = \text{N}^\circ \text{Locales LAT} / \text{N}^\circ \text{LPB}$$

Donde:

- Nº LAT: Locales en planta baja, localizados en parcelas con uso dominante residencial, destinados a establecimientos de alojamiento turístico de cualquier tipo, por manzana.
- Nº bLPB: Locales en planta baja localizados en parcelas de uso dominante residencial, por manzana.

2.5.- El dato relativo al número de viviendas turísticas, bloques y conjuntos de apartamentos turísticos, y unidades de uso privativo en éstos (apartamentos turísticos), así como el dato relativo al número de plazas turísticas, se extraerá de las bases de datos municipales que tomarán como referencia los títulos habilitantes municipales válidos y eficaces.

El dato relativo al número de habitantes se extraerá de los datos oficiales publicados por el INE con carácter anual.

Los datos relativos al número de viviendas y al número de locales en planta baja se extraerán de los datos oficiales del Catastro. En caso de duda, podrán ser comprobados in situ por el personal municipal, prevaleciendo la realidad que resulte de la inspección municipal.

3.- Niveles de saturación turística:

3.1.- A los efectos de regular el uso hotelero (Tho) con conocimiento real de las circunstancias que rodean al desarrollo de la actividad de alojamiento turístico en la ciudad, se establecen diferentes niveles de saturación en relación con los resultados obtenidos por aplicación de los indicadores definidos.

3.2.- La aplicación del **indicador de saturación de alojamientos turísticos (A)** concreta la división del territorio en dos zonas:

- Zona saturada.
- Zona no saturada.

Los niveles o umbrales que determinan la localización de una parcela en una u otra zona de saturación son:

- Nivel 1: Zona saturada: Cuando la relación entre número de plazas turísticas totales (hoteleras + apartamentos + viviendas turísticas) y el número de habitantes empadronados iguale o supere el **8%**, referido a cada barrio y distrito.
- Nivel 2: Zona no saturada: Cuando la relación entre el número de plazas turísticas totales y el de habitantes empadronados es inferior al **8%**, referido a cada barrio y distrito.

Para la aplicación de este umbral, los niveles de saturación se recogerán gráficamente, por barrios y distritos, en los planos que periódicamente serán publicados en la *web* municipal, una vez actualizados los datos de base que se utilizan para calcularlos. La situación de partida se indica en los planos que acompañan a este documento como documentación complementaria.

3.3.- El umbral que, por aplicación del **indicador de afección de las viviendas de uso turístico sobre el tejido residencial (B)**, determina que los efectos de dicha actividad alcanzan niveles no admisibles, se establece en el **2%**, por distrito y barrio.

3.4.- El umbral que, por aplicación del **indicador de diversidad de usos terciarios (C)**, determina que la ocupación de locales en planta baja por la implantación de establecimientos hoteleros de cualquier tipología, alcanza niveles no admisibles, se establece en el **15%** de los locales susceptibles de uso no residencial, localizados en parcelas de uso dominante residencial, aplicado este porcentaje para cada manzana.

4.- Regulación del uso hotelero:

4.1.- Zonas turísticamente saturadas:

Estas zonas se corresponden con los distritos y barrios que se indican, bajo esta denominación, en los planos que acompañan a la presente modificación como documentación complementaria, y que serán objeto de actualización periódica conforme se dispone en la presente disposición adicional, sin que tal actualización suponga en ningún caso, modificación de este instrumento de planeamiento.

En general, en estas áreas no se admitirá la implantación de nuevos establecimientos de alojamiento turístico en las parcelas a las que el planeamiento atribuya un uso dominante residencial y, si cesara la actividad de uno o varios de los establecimientos turísticos existentes y se hubiera extinguido por cualquier causa el título habilitante de la apertura de la actividad, no se permitirá su reapertura mientras no se rebaje el nivel de saturación turística por debajo de los indicadores aprobados.

Como excepción, podrá permitirse la implantación de nuevos establecimientos de carácter hotelero –no de viviendas turísticas ni de conjuntos o bloques de apartamentos turísticos– si se trata de establecimientos hoteleros de calidad alta (superior a cuatro estrellas, según terminología utilizada en la normativa de turismo), siempre que el indicador de saturación de alojamientos turísticos (A) no supere el 20%.

En las parcelas a las que el planeamiento atribuya un uso exclusivo terciario, industrial o dotacional se estará a lo dispuesto en las ordenanzas particulares correspondientes a su calificación urbanística, sin que sobre ellas tengan efecto las limitaciones establecidas para las parcelas residenciales.

4.2.- Zonas no saturadas:

Estas zonas se corresponden con los distritos y barrios que se indican con esta denominación en los planos de ordenación que acompañan a la presente modificación, y que serán objeto de actualización periódica conforme se dispone en el apartado 5º de la presente disposición adicional.

En estas zonas se controlará que no se sobrepasa el nivel máximo de saturación establecido para el indicador A, ni los límites críticos establecidos para los indicadores B y C. Si con la actuación propuesta se sobrepasaran dichos niveles, la zona –barrio o distrito- pasará a tener la consideración de zona saturada, aplicándose desde ese momento la regulación del apartado 4.1 anterior, en cuyo caso el establecimiento hotelero en cuestión no será autorizable.

Como excepción, podrá permitirse la implantación de nuevos establecimientos de carácter hotelero –no de viviendas turísticas ni de conjuntos o bloques de apartamentos turísticos- si se trata de establecimientos hoteleros de calidad (superior a cuatro estrellas, según terminología utilizada en la normativa de turismo), siempre que el indicador de saturación de alojamientos turísticos (A) no supere el 20%.

En las parcelas a las que el planeamiento atribuya un uso exclusivo terciario, industrial o dotacional se estará a lo dispuesto en las ordenanzas particulares correspondientes a su calificación urbanística, sin que sobre ellas tengan efecto las limitaciones establecidas para las parcelas residenciales.

- 4.3.- Independientemente del nivel de saturación turística de la zona, para la implantación de nuevas actuaciones de carácter terciario hotelero que incluyan más de 100 habitaciones sobre parcelas a las que el planeamiento atribuya un uso dominante residencial, se deberá redactar, tramitar y aprobar un Plan Especial –o instrumento de planeamiento que corresponda- que ordene el cambio de uso y calificación del suelo como enclave terciario (TER-3) y establezca las condiciones bajo las que se llevará a cabo la nueva actuación, con la necesaria justificación de la conveniencia y oportunidad del mismo y del interés público de la propuesta, circunstancias que serán valoradas por el Ayuntamiento caso por caso en ejercicio de su potestad discrecional de planeamiento, sin que el hecho de no sobrepasarse los niveles máximos de saturación turística, determine derecho subjetivo alguno a la tramitación y aprobación del correspondiente instrumento de planeamiento a favor del proponente .

5.- Actualización

Los datos relativos a la población se actualizarán anualmente, tomando como referencia la fecha del acuerdo plenario por el que se asuman los datos del INE.

Los datos relativos al número de viviendas y al número de locales en planta baja se actualizarán anualmente, tomando como referencia la misma fecha establecida para actualización de la población.

Los datos utilizados para determinar el estado de la saturación de los barrios y los distritos serán revisados a medida que se vayan dando las oportunas licencias, adaptando la regulación a los valores obtenidos en cada momento.

El plano indicativo de la situación de saturación turística de barrios y distritos será actualizado en el momento en que se produzca una variación de la situación, y se encontrará disponible para su consulta en la página *web* municipal en tiempo real.

Si, atendiendo a la evolución de la situación registrada en cada momento, fuera necesario corregir o modificar los indicadores o los niveles de saturación establecidos, o bien eliminarlos o introducir unos nuevos, dicha modificación o corrección se realizará mediante una modificación de este instrumento de planeamiento. Por el contrario, la actualización de los diferentes datos a que se ha hecho referencia anteriormente, no supondrá en ningún caso, modificación del instrumento de planeamiento.

6.- Censo municipal de viviendas turísticas

Aquellas viviendas turísticas que dispongan u obtengan licencia municipal o el título habilitante correspondiente serán incluidas en un censo municipal, de efectos estadísticos, que podrá ser consultado desde la *web* municipal para conocimiento del público en general, si bien con estricto cumplimiento de la normativa vigente en materia de tratamiento y protección de datos personales. La inclusión de un establecimiento turístico en este censo se producirá de oficio, con la obtención del título habilitante de la obra y la actividad, o sólo de la primera si no se obtuvieran ambos en unidad de acto; y se producirá sin perjuicio de la obligación del interesado de inscripción en el Registro autonómico de Turismo o en cualquier otro tipo de registro de carácter sectorial.

El régimen jurídico de este censo, su estructura, el procedimiento interno de acceso al mismo y su publicidad, entre otros, se aprobarán mediante el correspondiente acuerdo de la Junta de Gobierno Local.

7.- Inspección

El Ayuntamiento de Valencia desarrollará un plan de inspecciones para verificar el cumplimiento de esta normativa y, en su caso, clausurar aquellos establecimientos de alojamiento turístico que hayan sido implantados sin el preceptivo título habilitante o sin cumplir las condiciones incluidas en dicho título.