

COMENTARIO DE LEGISLACIÓN

Régimen de intervención administrativa de las viviendas de uso turístico en Andalucía*

Regulatory framework for administrative intervention of tourist-use dwellings in Andalusia

Víctor Manuel Manito Crespo

Abogado

<https://orcid.org/0009-0002-2463-8167>

RESUMEN: El importante impacto que han tenido las viviendas de uso turístico en el mercado de la vivienda ha hecho necesaria su regulación. El aumento descontrolado de este fenómeno alojativo, la falta de vivienda disponible para alquiler residencial y el continuo encarecimiento de los precios de la vivienda han generado un problema político y social que las distintas Administraciones, en la medida de sus competencias, están intentando solventar. El objeto del presente trabajo es abordar los efectos provocados en Andalucía por esta modalidad turística, así como la intervención administrativa llevada a cabo para controlarla.

ABSTRACT: The considerable impact of tourist-use dwellings in the housing market has made regulation necessary. The uncontrolled growth of this form of accommodation, the shortage of housing available for residential rent, and the continuous rise in housing prices have led to a political and social problem that public authorities, within their respective competences, are attempting to address. The purpose of this paper is to examine the effects of this form of tourism in Andalusia, as well as the administrative intervention undertaken to control it.

PALABRAS CLAVE: Vivienda de uso turístico; clandestinidad; masificación turística; registro único de arrendamiento.

KEY WORDS: Tourist-use dwelling; informality; overtourism; centralised rental register.

* In memoriam de mi abuela, que sigue guiándome en mi labor académica.

Recibido: 26-01-2026

Aceptado: 09-04-2026

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. CONCEPTO DE VIVIENDA DE USO TURÍSTICO Y DELIMITACIÓN DE FIGURAS AFINES. III. COMPETENCIAS SOBRE LA MATERIA. IV. RÉGIMEN JURÍDICO APLICABLE A LAS VIVIENDAS DE USO TURÍSTICO EN ANDALUCÍA. V. FINES PÚBLICOS EN LOS QUE SE JUSTIFICA LA INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA. VI. REGULACIÓN DE LAS VIVIENDAS DE USO TURÍSTICO EN ANDALUCÍA. VII. TÍTULO HABILITANTE: LICENCIA O DECLARACIÓN RESPONSABLE. 1. Obligación de obtener licencia o presentar declaración responsable cuando el uso del suelo permita destinar vivienda al alojamiento turístico. 2. Declaración responsable para el inicio de la actividad turística. VIII. MEDIDAS NORMATIVAS PARA CONTROLAR LOS SERVICIOS DE ALOJAMIENTO DE ALQUILER DE CORTA DURACIÓN. 1. Registro único de arrendamientos. 2. Ventanilla Única Digital. IX. POTESTAD DE INSPECCIÓN. X. POTESTAD SANCIONADORA. XI. CONCLUSIONES. 1. El turismo como competencia exclusiva de las comunidades autónomas y la dispersión normativa. 2. Repercusión de las viviendas de uso turístico y el mercado inmobiliario. 3. Propuestas de mejora del marco regulatorio de las viviendas de uso turístico. XII. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN

El turismo se ha convertido en uno de los motores económicos más relevantes a nivel mundial, siendo nuestro país uno de los principales benefactores. Hemos rozado los 91,5 millones de turistas internacionales en los 11 primeros meses de 2025, un 3,4 % más respecto al mismo periodo del año anterior¹. Las comunidades más visitadas han sido Cataluña (con 19,1 millones), Islas Baleares (con 15,5 millones) y Canarias (con 14,2 millones). Traduciéndose todo ello en un importante impacto para la economía española y para el desarrollo de nuestro país, especialmente para Andalucía, comunidad en la que se centra este trabajo investigador.

El continuo aumento de turistas ha facilitado, aunque de manera más intensa en los últimos diez años, la aparición de nuevas modalidades de alojamiento turístico, siendo las viviendas de uso turístico (en adelante, VUT) una de ellas, así como el tema objeto del presente trabajo. Si bien, de momento la opción mayoritaria entre los turistas sigue siendo los establecimientos hoteleros², no solo en Andalucía, sino también a nivel nacional. No obstante, Andalucía es la comunidad con mayor número de

¹ INE. Estadística de Movimientos Turísticos en Fronteras (FRONTUR), 2026. Instituto Nacional de Estadística. <https://ine.es/uc/5XKh4tFg>

² INE. Encuesta de ocupación hotelera, 2025. Instituto Nacional de Estadística. Estos son los últimos datos publicados. <https://ine.es/up/gDqyRicX>

VUT, concretamente 82.195 viviendas, con capacidad para alojar a 408.117 turistas en total³.

El auge de este fenómeno alojativo se debe a que las necesidades de los turistas han cambiado. Buscan otras alternativas distintas a las tradicionales a la hora de viajar, de manera que les permitan ampliar más tiempo el periodo de la estancia turística y poder descubrir y disfrutar del entorno y sus costumbres; en definitiva, buscan opciones más cómodas y económicas, especialmente atractivas para las familias y los jóvenes. Sin embargo, no todo son aspectos positivos, también encontramos consecuencias negativas, tales como: la masificación de este tipo de viviendas en todo el territorio andaluz, aunque con mayor incidencia en las capitales de provincia; la escasez de vivienda para alquiler de larga duración; el aumento de precios de compra y alquiler de vivienda; la sobreexplotación de los espacios turísticos; problemas de convivencia vecinal; viviendas destinadas al servicio de alojamiento turístico que operan de forma clandestina provocando competencia desleal e intrusismo a las empresas turísticas tradicionales; ..., entre otras. Es por ello el objeto del presente trabajo investigador: analizar la regulación vigente en Andalucía relativa a las VUT y poner de relieve el impacto que estas tienen, así como sus consecuencias y la problemática que ocasionan. Pudiendo adelantar ya, que pueda ser necesaria una mayor regulación e intensificación en cuanto a mecanismos de control se refiere.

Hechas estas consideraciones generales, cabe indicar que el presente trabajo ha pretendido abarcar, desde una perspectiva jurídico-administrativa, el fenómeno de las VUT, definiendo esta figura y otras afines, tratando el ámbito competencial de esta materia y analizando la normativa a través de la cual se regula, ahondando en los fines que justifican su regulación y los requisitos que deben cumplir, así como los límites a los que se enfrentan, siendo objeto de control a través de los mecanismos administrativos correspondientes. Por último, en aras de dar una visión personal de este servicio de alojamiento turístico, se ofrecen unas conclusiones finales, en las que se aprovechará para indicar algunas propuestas para la mejora de su marco regulatorio.

En lo correspondiente a la metodología investigadora, el presente estudio se ha fundamentado, en primer lugar, en el examen de fuentes primarias (normativa estatal y autonómica relativa al sector turístico y a las VUT). Y en segundo lugar, se ha recurrido al análisis de fuentes secundarias, tales como manuales especializados, artículos doctrinales y bases de datos jurídicas, como son Dialnet, Aranzadi y Cendoj.

³ INE. Estadística experimental. Medición del número de viviendas turísticas en España y su capacidad, 2025. Instituto Nacional de Estadística. Estos datos son los últimos publicados a fecha de mayo de 2025, puesto que aún no ha sido publicada la estadística con los datos recogidos a fecha de noviembre de 2025. <https://ine.es/uc/cmBgervEi1>

II. CONCEPTO DE VIVIENDA DE USO TURÍSTICO Y DELIMITACIÓN DE FIGURAS AFINES

Para poder abordar y analizar qué son y cuál es la regulación de las VUT, resulta trascendental diferenciar éstas de otras figuras afines, que pueden tener apariencia de ser lo mismo, pero que en realidad no lo son; así se ha establecido en varias normas que serán tratadas a lo largo de este trabajo investigador.

La definición de VUT nos la ofrece el art. 3 del Decreto 28/2016, de 2 de febrero, de las viviendas con fines turísticos y de modificación del Decreto 194/2010, de 20 de abril, de establecimiento de apartamentos turísticos⁴ (en adelante, Decreto 28/2016), estableciendo que son «aquellas viviendas equipadas en condiciones de uso inmediato, ubicadas en inmuebles donde se vaya a ofrecer mediante precio el servicio de alojamiento en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía, de forma habitual y con fines turísticos». Tanto el citado Decreto en su art. 2 como la Ley 13/2011, de 23 de diciembre, del Turismo de Andalucía⁵ (en adelante, LTA) en su art. 28.1 a), regulan esta práctica como un servicio turístico, entendiéndose por tal la actividad dirigida a cubrir alguna necesidad actual o futura de las personas usuarias turísticas o de aquellas que lo requieran, dado que no se encuentran en su residencia habitual. Cabe la posibilidad de que dicho servicio turístico sea prestado durante todo el año o durante periodos concretos dentro del mismo, pero sobre esto se incidirá, con mayor detenimiento, más adelante.

Atendiendo a la clasificación que hace el Decreto 28/2016 en su art. 5, las VUT se pueden clasificar en dos grupos: completa y por habitaciones. El primero de ellos, como su propio nombre indica, consiste en la cesión total de la vivienda para esta práctica y el segundo, por el contrario, en destinar solo una parte de la misma, con la particularidad de que debe residir en ella la persona física sobre quien recae la titularidad de la explotación o la persona física propietaria o usufructuaria (si se diese tal circunstancia). No obstante, aunque sea objeto de estudio en el momento posterior oportuno, cabe avanzar que en ambos grupos existe una capacidad máxima no superior a 15 y 6 plazas, respectivamente.

A su vez también, el legislador autonómico se ha preocupado de tasar explícitamente en el apartado tercero del art. 1 del Decreto referenciado que en ningún caso podrán tener la consideración de VUT: las viviendas de protección oficial (en

⁴ BOJA núm. 28, de 11.02.2016. Ha sufrido varias modificaciones, la primera por el “Decreto 31/2024 de Consejería de Turismo, Cultura y Deporte, de 29 enero. Modifica diversas disposiciones en materia de viviendas de uso turístico, establecimientos de apartamentos turísticos y hoteleros de la Comunidad Autónoma de Andalucía”, que modifica diversas disposiciones en materia de viviendas de uso turístico, establecimientos de apartamentos turísticos y hoteleros, y la segunda, por el “Decreto-Ley 1/2025, de medidas urgentes en materia de vivienda”.

⁵ BOJA núm.255, de 31.12.2011.

adelante, VPO), no pudiendo destinarse a esta actividad ni en su totalidad ni por habitaciones; las viviendas ubicadas en inmuebles cuyos títulos constitutivos o estatutos de la comunidad de propietarios prohíban expresamente la actividad de alojamiento turístico⁶; las unidades de alojamiento⁷ que estén ubicadas en establecimientos de alojamiento turístico que ocupen la totalidad o parte independiente de un edificio; y por último, las viviendas reconocidas en situación de «asimilado a fuera de ordenación»⁸, salvo que exista autorización previa expresa por parte del órgano municipal competente para el cambio de actividad.

Si bien las VUT no son el único mecanismo o actividad utilizada en el sector turístico, coexisten con estas los establecimientos de alojamiento turísticos (en adelante, EAT) y otras figuras similares. Probablemente, para las personas ajenas al mundo del Derecho o para los propios turistas puedan ser lo mismo o sinónimos, pero en realidad no lo son, máxime cuando son objeto de regulaciones diferentes.

Para poder identificar y diferenciar los distintos tipos de alojamientos turísticos existentes en Andalucía, previamente tenemos que diferenciar entre EAT en términos generales y los referidos al medio rural. Dicha clasificación no se recoge expresamente por el legislador autonómico en la normativa autonómica, pero puede deducirse del estudio de los diferentes reglamentos que entran a desarrollar estas dos modalidades.

En el art. 40 de la LTA se establece que son EAT: los establecimientos hoteleros; apartamentos turísticos; campamentos de turismo o campings; casas rurales

⁶ La Ley 49/1960, de 21 de julio, sobre propiedad horizontal, en el apartado 12 de su art. 17 contempla la posibilidad de prohibir que las viviendas se destinen a actividades de alojamiento turístico, requiriendo el voto favorable de las tres quintas partes del total de los propietarios que, a su vez, representen las tres quintas partes de las cuotas de participación. Igualmente, para realizar el ejercicio de este tipo de actividad se requerirá previamente la aprobación expresa de la comunidad de propietarios, exigiéndose la misma mayoría que la antedicha.

⁷ Por unidad de alojamiento se entiende la parte independiente de un establecimiento de apartamentos turísticos para uso exclusivo y privativo del usuario. Dicha unidad se compone de un salón-comedor, cocina, dormitorio y baño o aseo, como mínimo. Esto es propio de los apartamentos turísticos, que cuentan con su propia regulación y que no son parte del presente trabajo, no obstante, se hace esta precisión para facilitar la comprensión y entendimiento al lector.

⁸ Las viviendas en situación de asimilado a fuera de ordenación están reguladas en el art. 173 de la Ley 7/2021, de 1 de octubre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía, comúnmente conocida como LISTA. Se trata de un mecanismo legal que permite que edificaciones irregulares que se encuentren terminadas, puedan tener acceso a servicios básicos, como el saneamiento, abastecimiento de agua y suministro eléctrico. Se encuentran en situación de asimilado a fuera de ordenación las edificaciones irregulares que se encuentren terminadas, en cualquier clase de suelo y cualquiera que sea su uso, siempre que no resulte posible la adopción de medidas de protección de la legalidad urbanística ni de restablecimiento del orden jurídico perturbado por haber transcurrido el plazo para su ejercicio conforme a los dispuesto en la legislación urbanística. Si bien, este mecanismo en ningún caso será sinónimo de legalización de la edificación.

; y cualquier otro que se establezca reglamentariamente. Dicha norma dispone en su articulado que, según se determine reglamentariamente, los EAT se clasifican en: grupos, categorías, modalidades y especialidades, dependiendo de su ubicación territorial y de los servicios ofrecidos.

El Decreto-Ley 13/2020, de 18 de mayo, por el que se establecen medidas extraordinarias y urgentes relativas a establecimientos hoteleros, coordinación de alertas, impulso de la telematización, reactivación del sector cultural y flexibilización en diversos ámbitos ante la situación generada por el coronavirus COVID-19⁹ (en adelante, Decreto-Ley 13/2020), regula los establecimientos hoteleros; el Decreto 26/2018, de 23 de enero, de ordenación de los campamentos de turismo, y de modificación del Decreto 20/2002 de turismo rural y turismo activo¹⁰ (en adelante, Decreto 26/2018), regula los campamentos de turismo o campings; el Decreto 194/2010, de establecimientos de apartamentos turísticos¹¹ (en adelante, Decreto 194/2010), como su nombre indica, regula dichos apartamentos; y el Decreto 20/2002, de 29 de enero, de turismo rural y turismo activo¹² (en adelante, Decreto 20/2002), se encarga de regular: las casas rurales, establecimientos hoteleros y apartamentos turísticos rurales, complejos turísticos rurales, villas turísticas, y las viviendas turísticas de alojamiento rural.

Según los arts. 8 y 44 del Decreto-Ley 13/2020 y la LTA, respectivamente, los establecimientos hoteleros se clasifican en cuatro grupos:

- Hoteles: establecimientos dedicados a la prestación de alojamiento turístico que ocupan la totalidad o parte independiente de un edificio o un conjunto de edificios, conformando sus dependencias una explotación homogénea con entradas propias y ascensores y escaleras de uso exclusivo.
- Hoteles-apartamentos: establecimientos que, además de cumplir con los requisitos exigidos a los hoteles, cuentan con instalaciones que permiten la conservación, elaboración y consumo de alimentos y bebidas dentro de cada unidad de alojamiento.
- Hostales: establecimientos que prestan alojamiento, pero que por sus características propias, dimensiones y estructura, no cubren los umbrales exigidos a los hoteles.
- Pensiones: establecimientos de alojamiento que, por sus características propias, dimensiones y estructura, no cubren los umbrales exigidos a los hostales.

⁹ BOJA núm. 27, de 18.05.2020.

¹⁰ BOJA núm. 27, de 07.02.2018.

¹¹ BOJA núm. 90, de 11.05. 2010.

¹² BOJA núm. 12, de 02.02.2002. Modificado por el Decreto 26/2018.

- Albergues: establecimientos de alojamiento utilizados generalmente para estancias cortas, que por los mismos motivos anteriores no cubren los umbrales exigidos a las pensiones.

Los hoteles y hoteles-apartamentos se clasifican en categorías de cinco, cuatro, tres, dos y una estrella. Los hostales de dos y una estrella. Y las pensiones y albergues en categoría única. Todos estos establecimientos podrán clasificarse en las modalidades de playa, rural, ciudad y/o carretera, según su propia ubicación (extrapolable a todas las clases de establecimientos de alojamiento turístico).

En cuanto a los apartamentos turísticos, cabe decir que son un tipo de EAT regulados en los arts. 9 y 44 del Decreto 194/2010 y la LTA, respectivamente. Para entender su definición, primeramente, hay que indicar qué es una unidad de alojamiento, entendiéndose por tal la pieza independiente de un establecimiento de apartamentos turísticos de uso exclusivo y privado del usuario, que se compone de salón-comedor, cocina, dormitorio y baño. Por tanto, los apartamentos turísticos son establecimientos dedicados a prestar alojamiento compuestos por un conjunto de unidades de alojamiento que cuentan con las instalaciones necesarias para garantizar la conservación, elaboración y consumo de alimentos y bebidas. Estos establecimientos se van clasificar en dos grupos:

- Edificios/complejos: establecimientos compuestos por tres o más unidades de alojamiento que ocupan la totalidad o parte independiente de un edificio o de varios, disponiendo de entrada propia y de escaleras y ascensores, en su caso. Se pueden clasificar en categorías de cuatro, tres, dos y una llave.
- Conjuntos: compuestos por tres o más unidades de alojamiento situadas en un mismo inmueble o grupo de inmuebles contiguos o no, pero ocupando solo una parte de los mismos. Se clasifican en las categorías de dos y una llave.

La determinación de la categoría siempre dependerá de la calidad de sus instalaciones y servicios.

Por su parte, los campamentos de turismo o campings encuentran su regulación en los arts. 6 y 46 del Decreto 26/2018 y la LTA, respectivamente. Pudiendo diferenciar dos grupos: los campings y las áreas de pernocta de autocaravanas. Los primeros son establecimientos ubicados en un espacio acondicionado y dotado de los servicios precisos, dedicados a facilitar a las personas alojamiento durante un tiempo determinado, pudiendo utilizar albergues móviles, tiendas de campaña u otros elementos desmontables. Se pueden clasificar en cinco, cuatro, tres, dos y una estrella. Mientras que los segundos son espacios destinados a la acampada de autocaravanas, caravanas o campers y se clasifican en una única categoría.

En lo que respecta a las actividades de alojamiento turístico en el medio rural, el Decreto 20/2002 define los alojamientos turísticos en el medio rural como aquellos EAT y viviendas turísticas de alojamiento rural que respeten la estética arquitectónica de la comarca en la que se sitúen, estén integrados en el entorno natural y dotados de los requisitos establecidos para cada tipo de ellos. Son EAT en el medio rural, los siguientes:

- Las casas rurales, según la normativa citada que las regula, son edificaciones situadas en el medio rural que deben: tener carácter independiente; no existir más de tres viviendas en la misma edificación; y no superar una capacidad de 20 plazas.
- Los establecimientos hoteleros y apartamentos turísticos rurales tendrán tal consideración siempre que constituyan una edificación independiente, no superen las tres plantas de altura, se ajusten a la estética constructiva de la comarca, tengan capacidad para más de 21 personas, dispongan de servicios y actividades relativas al entorno rural y cuenten con zonas ajardinadas o patio interior.
- Los complejos turísticos rurales son establecimientos compuestos por un conjunto de inmuebles con una capacidad no inferior a 21 plazas y un máximo de 250 plazas en su conjunto. Cada inmueble tendrá 20 plazas como máximo y no podrá superar las dos plantas de altura, así como estar dotado de zonas verdes comunes.

Villa turística es la denominación que reciben los complejos turísticos rurales propiedad de la Administración de la Junta de Andalucía.

También regula dicho Decreto las viviendas turísticas de alojamiento rural, pero no las incluye como uno de los tipos de EAT. Define a éstas como aquellas viviendas independientes ofertadas al público temporal, estacional u ocasionalmente una o más veces a lo largo del año y que prestan solamente el servicio de alojamiento. No podrán tener más de 20 plazas.

En definitiva, como se desprende del análisis normativo citado cabe afirmar que todas estas figuras están destinadas a la prestación del servicio de alojamiento turístico, estando todas ellas sujetas a regulación andaluza (aunque ello se tratará en el siguiente epígrafe). Igualmente, es palmable que el legislador ha diferenciado entre EAT y VUT, estableciendo también una variante de éstas en el medio rural, las viviendas turísticas de alojamiento rural. Dicha diferenciación se observa en la propia LTA, pues dentro de la clasificación que hace de los EAT, no incluye a las VUT, evitando así calificarlas como tales. El fundamento de ello es que las VUT no suponen,

con carácter general, la actividad principal de la persona propietaria¹³, como sí lo es en cambio para los profesionales que gestionan los EAT. En palabras del profesor ROMÁN MÁRQUEZ, el legislador autonómico no ha querido equiparar en ningún caso estas viviendas con los EAT, puesto que no comparten la misma naturaleza¹⁴. Regular las VUT de forma independiente puede responder a varios motivos: por un lado, a la necesidad de legalizar y controlar una actividad que está en auge y que genera intrusismo y competencia desleal a los EAT reglados; por otro lado, a que este fenómeno no se puede equiparar a los EAT, pues un propietario individual no puede asumir requisitos y obligaciones inherentes a un establecimiento hotelero, puesto que ni su capacidad económica ni organizativa es la misma; y por último, para fijar unos requisitos mínimos de calidad y seguridad para los usuarios (esto último se volverá a tratar más adelante). En suma, resulta sencillo diferenciar las VUT de algunos EAT, pero no de todos, puesto que, por ejemplo, entre las primeras y los apartamentos turísticos las diferencias pueden ser menores o no ser tan claras aparentemente. Sin embargo, podemos concluir que los apartamentos turísticos además de estar compuestos por unidades de alojamiento complejas integradas en edificios o conjuntos cuya explotación recae sobre un único titular en base al principio de unidad de explotación (art. 5 Decreto 194/2016), tienen que ofertar como mínimo tres unidades de alojamiento; mientras que las VUT pueden ser pisos, apartamentos o casas aisladas que pueden destinarse en su totalidad o por habitaciones al servicio de alojamiento de forma habitual y con fines turísticos, no estando sujetas a tantas limitaciones y requisitos como los primeros¹⁵. Sin duda son fenómenos que están actualmente en auge por la nueva manera de viajar y los hábitos de los turistas, necesitando por ello una regulación cada vez más dedicada a ello¹⁶.

III. COMPETENCIAS SOBRE LA MATERIA

Como bien es sabido, la Constitución Española de 1978¹⁷ (en adelante, CE del 78/ Carta Magna), permitió que el Estado español se configurase en autonomías;

¹³ Párrafo cuarto del preámbulo del Decreto 28/2016.

¹⁴ ROMÁN MÁRQUEZ, A., “Las viviendas particulares dedicadas a la actividad de alojamiento turístico. Su exclusión de la Ley de Arrendamientos Urbanos”. *Revista Internacional de Doctrina y Jurisprudencia*, n.º. 6, 2014, pp. 1-24, en concreto la p. 23. La regulación de este servicio turístico también es tratada en la obra de LUCAS DURÁN, M., DESDENTADO CARACO, E., y MERINO JARA, I., *Las viviendas de uso turístico y su regulación jurídica*. Aranzadi, 2019.

¹⁵ Anexo I y II del decreto 194/2010. En ambos se establecen los requisitos mínimos para los apartamentos turísticos del grupo edificios/complejos y conjuntos. Se puede observar que no se requieren las mismas exigencias a las VUT.

¹⁶ DEL BUSTO, E., CEBALLOS, M.M., y PÉREZ GUERRA, R., “Marco normativo de los apartamentos y viviendas de uso turístico en España”. *Revista de análisis turístico*. Vol. 26. n.º. 1, 2019, pp. 62-92, en concreto la p. 86.

¹⁷ BOE núm. 311, de 29.12.1978.

siendo ello, hoy en día, una realidad tanto territorial como política y social. Esta configuración responde a un proceso de descentralización política que transformó profundamente la estructura del Estado. Con la CE del 78 se originó una organización político-administrativa totalmente distinta a la etapa preconstitucional, dando lugar a la creación de tres ámbitos competenciales: el Estado, las Comunidades Autónomas (en adelante, CCAA) y los Entes Locales (en adelante, EELL).

Nuestra Carta Magna en sus arts. 148, 149 y 150 se ha encargado de establecer las materias competenciales correspondientes al Estado y las CCAA. El primero de ellos, dispone las materias que pueden ser objeto de asunción competencial por las CCAA; el segundo establece cuales con las competencias exclusivas del Estado y; el tercero posibilita a las CCAA para dictar normas legislativas en el marco de los principios, bases y directrices establecidos en una ley estatal, así como a que el Estado delegue a las CCAA facultades correspondientes a materias de su propia titularidad siempre que puedan ser objeto de delegación. Si bien, no hay que olvidar que los EELL, al igual que las CCAA, en virtud del art. 137 del citado texto, gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses.

Como se ha referenciado, el Constituyente en el art. 148.1.18.^a habla de que las CCAA «podrán asumir» competencias sobre la «promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial». Es decir, estas Administraciones tienen la posibilidad de hacer uso de esa competencia, pero no tienen la obligación de asumirla, recayendo en este último caso dicha competencia en el Estado. Sin embargo, esta competencia ha sido asumida de manera exclusiva por todas las CCAA a través de sus respectivos Estatutos de Autonomía (en adelante, EEAA)¹⁸. En lo que respecta a Andalucía, comunidad que analizaremos en este trabajo, esta competencia se contiene en el art. 71 de la LO 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía¹⁹ (en adelante, EAA), que reza literalmente:

Corresponde a la comunidad autónoma la competencia exclusiva en materia de turismo, que incluye, en todo caso: la ordenación y la planificación del sector turístico; la regulación y la clasificación de las empresas y establecimientos turísticos y la gestión de la red de establecimientos turísticos de titularidad de la Junta, así como la coordinación con los órganos de administración de Paradores de Turismo de España en los términos que establezca la legislación estatal; la promoción interna y externa que incluye la suscripción de acuerdos con entes extranjeros y la creación de oficinas en el extranjero; la regulación de los derechos y deberes

¹⁸ PÉREZ GUERRA, R., y CEBALLOS, M.M., “La configuración del derecho del turismo autonómico español en el ordenamiento jurídico administrativo-constitucional”. *Revista aragonesa de administración pública*. n.º. 35, 2009, pp. 455-518, en concreto la p. 477. Se recomienda la lectura del trabajo de ARANA GARCÍA, E., “La intervención local en las viviendas de uso turístico a través de la zonificación urbana: requisitos y consecuencias”. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, n.º 10, 2018, pp. 6-21.

¹⁹ BOE núm. 68, de 20.03.2007.

específicos de los usuarios y prestadores de servicios turísticos; la formación sobre turismo y la fijación de los criterios, la regulación de las condiciones y la ejecución y el control de las líneas públicas de ayuda y promoción del turismo.

En cambio, no siempre los servicios de alojamiento turístico han sido objeto de regulación autonómica, todo lo contrario, éstos ya habían sido tratados desde antaño por la Orden del Ministerio de Información y Turismo, de 17 de enero de 1967, que aprobó la ordenación de apartamentos, bungalows y otros alojamientos similares de carácter turístico y, por el Real Decreto 2877/1982, de 15 de octubre, de ordenación de apartamentos turísticos y de viviendas turísticas vacacionales. No siendo hasta el año 2010 ambos derogados gracias al Real Decreto 39/2010, de 15 de enero, por el que se derogan diversas normas estatales sobre acceso a actividades turísticas y su ejercicio²⁰.

En nuestra Comunidad Autónoma las VUT hasta hace unos años no habían sido objeto de regulación sectorial, teniendo éstas, por tanto, hasta entonces cabida en la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos²¹ (en adelante, LAU), la cual encuadraba esta práctica como un arrendamiento para uso distinto al de vivienda²². Si bien, la Ley 4/2013, de 4 de junio, de medidas de flexibilización y fomento del mercado de alquiler de viviendas²³ (en adelante, Ley 4/2013), introduce un nuevo apartado en el art. 5 de la LAU, por el que se excluye expresamente de su ámbito de aplicación «la cesión temporal de la totalidad de la vivienda amueblada y equipada en condiciones de uso inmediato, comercializada o promocionada en canales de oferta turística o por cualquier otro modo de comercialización o promoción, y realizada con finalidad lucrativa, cuando esté sometida a un régimen específico». Por tanto, queda reservada la regulación de las VUT a la normativa sectorial, siendo en el caso de Andalucía la norma dedicada a ello el Decreto 28/2016 (objeto de posterior análisis).

²⁰ BOE núm. 30, de 04.02.2010. Este Real Decreto con objeto de dar cumplimiento a lo dispuesto en 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, incorporada al ordenamiento jurídico mediante la Ley 17/2009 y la Ley 25/2009, deroga la normativa turística estatal, para que sean las CCAA, en el ejercicio de sus competencias, quienes adopten las correspondientes normas de ordenación contenidas en dicha directiva.

²¹ BOE núm. 282, de 25.11.1994.

²² DEL BUSTO, E., CEBALLOS, M.M., y PÉREZ GUERRA, R. (2019: 62-92, en concreto la p. 68).

²³ BOE núm. 134, de 05.06.2013. Uno de los motivos por los que se dicta esta ley, recogidos en el preámbulo de esta, es para dar respuesta a un fenómeno que está en auge y continuo aumento, como es el uso del alojamiento privado para el turismo. Ello repercutía en la calidad de los destinos turísticos y generaba graves situaciones de intrusismo y competencia desleal. Por este motivo se excluyen las VUT del ámbito de aplicación de la LAU, y son reguladas por las normativas sectoriales. En defecto de estas, se les aplica el régimen de los arrendamientos de temporada, que no sufren modificación.

A pesar de todo lo expuesto hasta ahora, no significa que el Estado no tenga atribuida competencia alguna en materia turística. Lo que no tiene es una competencia «directa» sobre dicha materia, pues la competencia exclusiva en materia de turismo es de las CCAA. Reflejo de ello son algunas de las competencias exclusivas del Estado que implícitamente o indirectamente inciden en el turismo. Por ejemplo, la promoción del turismo en el exterior fue entendida por la STC 125/1984, de 20 de noviembre, como una actividad de comercio exterior, siendo éste competencia exclusiva del Estado²⁴. De igual forma, también corresponde al Estado todo lo relativo al objeto o a las condiciones del propio contrato de arrendamiento, por pertenecer al ámbito de la legislación civil, que es de competencia estatal²⁵. En esta misma línea, el reciente 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 duración²⁶ (en adelante, Real Decreto 1312/2024), incide de lleno en el sector de los alojamientos turísticos, lo que denota que ciertas regulaciones estatales proyectan efectos de importante calado sobre este tipo de actividades aun sin constituir una competencia turística directa. No obstante, esta norma será desarrollada y contextualizada con posterioridad.

A mayor abundamiento, también se establece la posibilidad de que el Estado haga uso de leyes de armonización, en virtud del art. 150. 3 de la CE del 78, siendo en este caso algo no descabellado, pues al ser objeto de regulación exclusiva por todas las CCAA, puede haber una clara disparidad normativa que en ocasiones puede afectar trascendentalmente al interés general. Sobre ello se ha pronunciado el Tribunal Constitucional (en adelante, TC), en la STC 76/1983, de 5 de agosto,²⁷ estableciendo que solo se podrá acudir a esta vía cuando el Estado no disponga de otros cauces constitucionales o cuando estos no sean suficientes para garantizar la armonía exigida por el interés general.

Sin embargo, no solo el Estado tiene incidencia sobre esta materia, sino que también la tiene la Unión Europea (en adelante, UE), de la que «beben» nuestras normas. Un ejemplo de ello son la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006 (en adelante, Directiva 2006/123), relativa a los servicios en el mercado interior²⁸ con el objeto de eliminar trabas injustificadas

²⁴ BOE núm. 10, de 11.01.1985. STC 125/1984, de 20 de diciembre, ECLIC:ES:TC:1984:125.

²⁵ CUBERO MARCOS, J.L., “Alojamientos vacacionales: hacia el equilibrio entre el control administrativo y la libertad de empresa”. *Revista de internet, derecho y política*, n.º. 28, Universitat Oberta de Catalunya, 2019, pp. 56-70, en concreto la p. 59.

²⁶ BOE núm. 309, de 24.12.2024.

²⁷ BOE núm. 197, de 18.08.1983. STC 76/1983, de 5 de agosto, ECLIC:ES:TC:1983:76.

²⁸ DOUE núm. 376, de 27.12.2006. Esta Directiva fue transpuesta por la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio y, por la Ley 25/2009, de 22 de

al acceso de la actividad turística y simplificar los trámites para la creación de nuevas empresas; o el Reglamento (UE) 2024/1028 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de abril de 2024 (en adelante, Reglamento 2024/1028), sobre la recogida y el intercambio de datos relativos a los servicios de alquiler de alojamientos de corta duración y por el que se modifica el Reglamento (UE) 2018/1724²⁹.

Y por último, en lo que se refiere a los municipios, como se ha indicado al comienzo de este epígrafe, estos también tienen competencias sobre la materia. El propio EAA en su art. 92.2, letra K), dispone que los Ayuntamientos tienen competencias propias, entre otras, en la promoción del turismo. En desarrollo del citado precepto, la Ley 5/2010, de 11 de junio, de autonomía local de Andalucía³⁰, en su art. 9.16 señala que la promoción del turismo comprende: «a) la promoción de sus recursos turísticos y fiestas de especial interés; b) la participación en la formulación de los instrumentos de planificación y promoción del sistema turístico de Andalucía; y c) el diseño de la política de infraestructuras turísticas de titularidad propia». No obstante, en cuanto a competencias provinciales respecto a esta materia, la ley de autonomía andaluza no estipula nada.

Si bien, las competencias locales especificadas en la citada norma tienen la consideración de mínimas, pudiendo ser ampliadas por leyes sectoriales³¹. Sin embargo, la LTA ha establecido que las competencias propias de los municipios en materia de turismo son las contenidas en el art. 9.16 de la ley de autonomía andaluza. Por tanto, se puede observar que la LTA se remite a la citada norma a la hora de determinar cuáles son las competencias turísticas municipales, perdiendo así la oportunidad de desarrollarlas, puesto que tienen, como ya se ha indicado, la consideración de mínimas.

Para mayor precisión, los EELL y, en concreto, los Ayuntamientos, podrán establecer requisitos específicos para las VUT, así como establecer limitaciones en lo que se refiere al número máximo de VUT por edificio, sector, área o zona, por razones urgentes de interés general; en virtud del art. 2.2 del Decreto 28/2016. No

diciembre, de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

²⁹ DOUE núm. 1028, de 29.04.2024. Dada la problemática situación generada por los servicios de alquiler turístico a nivel europeo, la UE ha tenido la necesidad de entrar a regular este fenómeno para ponerle freno. Con el propósito de evitar que haya modalidades de servicios de alquiler de alojamientos de viviendas que se escapen al control normativo, se habla de “servicios de alquiler de alojamientos de corta duración”, de manera que abarca todo arrendamiento de periodo breve de una o varias unidades, con finalidad turística o no, a cambio de una remuneración, ya sea con carácter profesional o no profesional, de forma regular o no. Por tanto, los servicios de alquiler turísticos quedan subsumidos en el concepto de servicios de alquiler de alojamientos de corta duración.

³⁰ BOE núm. 174, de 19.07.2010.

³¹ Art. 6.2 Ley de autonomía andaluza.

obstante, la importancia de estas Administraciones en este sector será tratada en un momento posterior.

De lo todo lo manifestado en este espígrafe se puede deducir que la forma de organización político-administrativa en la que se conforma nuestra Nación tiene importantes beneficios para nosotros, pues las autonomías tienen la potestad de elaborar leyes específicas con características o particularidades trascendentales para un determinado territorio, así como también tienen un peso importante en cuanto a la forma de representación a nivel estatal en las Cortes Generales, donde reside la soberanía popular, entre otros aspectos reseñables; si bien, también puede tener vertientes menos atractivas, como puede ser el reparto de competencias entre las distintas Administraciones. En este caso concreto, se ha visto la evolución normativa que ha tenido la materia turística, siendo objeto de regulación por las diferentes Administraciones, resultando en algunos casos difícil de entender bien por no estar claro el alcance de las materias asumidas por cada una de ellas o bien por encontrarse dispersas en regulaciones de diferente rango. En definitiva, al existir tantas regulaciones como CCAA existentes, puede dar lugar a confusión entre la población, así como generar situaciones de desigualdad, de manera que algunos territorios pueden ser más garantistas para el usuario y otros, en cambio, para las propias empresas explotadoras de este servicio.

IV. RÉGIMEN JURÍDICO APLICABLE A LAS VIVIENDAS DE USO TURÍSTICO EN ANDALUCÍA

Es cierto que las VUT en Andalucía se regulan principalmente por el Decreto 28/2016, pero ésta no es la única norma a la que tendríamos que acudir para conocer su regulación. Serán esta disposición reglamentaria y la LTA las dos piezas angulares de la normativa andaluza dedicada a esta práctica. Aunque para mayor concreción y rigor sería más preciso hablar como dispone este decreto de «servicio turístico» cuando nos refiramos al alojamiento en las VUT. Al tener tal consideración, deberán cumplir con las prescripciones de la citada ley, que serán objeto de análisis a lo largo del presente trabajo. Si bien resulta necesario indicar que la LTA muy probablemente en un futuro próximo deje de operar en el ordenamiento jurídico andaluz debido a la existencia del Proyecto de Ley del Turismo Sostenible de Andalucía³²(en adelante, Proyecto LTSA). (Se harán algunas referencias a dicho

³² Véase Exposición de motivos del Proyecto de Ley del Turismo Sostenible de Andalucía, publicado en la web oficial de la Junta de Andalucía. La evolución presente y la proyección del turismo en los próximos años hace necesaria la actualización de su marco normativo. El auge de la comercialización de servicios turísticos mediante plataformas virtuales o de las VUT requieren de regulación en una disposición con rango legal. Esta norma nace con el objeto de incorporar medidas que se ocupen de preservar un equilibrio entre el desarrollo turístico y la sostenibilidad ambiental, económica y social.

proyecto dada la repercusión que tendrá en las VUT cuando entre en vigor). Entre otros motivos, este proyecto se aprueba en el contexto del Plan General del Turismo Sostenible de Andalucía META 2027, cuya finalidad es la mejora de la gestión de la actividad socioeconómica del turismo, siendo coherente con la Estrategia Andaluza de Desarrollo Sostenible 2030³³. Este Plan es el «instrumento básico y esencial para la ordenación de los recursos turísticos de Andalucía y constituye el marco para el desarrollo de cualquier instrumento de planificación turística que se ponga en marcha, ajustándose a las especificaciones y directrices contenidas en el mismo»³⁴. De manera que puede decirse que este instrumento sirve de referencia a las propias Administraciones a la hora de regular el turismo sostenible y en este concreto caso, las VUT, puesto que se apoyan en los objetivos y estrategias marcados en él.

Por otra parte, las VUT andaluzas también están sujetas a las exigencias de la normativa turística, civil, mercantil y urbanística procedentes de la Unión Europea, del Estado, de nuestra comunidad autónoma y de los EELL que la conforman, siempre dentro del marco de sus respectivas competencias³⁵. En este sentido, también los propios ayuntamientos tienen potestad para establecer limitaciones en lo relativo al número máximo de VUT por edificio, sector, ámbito, periodo, área o zona, justificando en todo caso que existen razones de interés general. Estas limitaciones deberán estar basadas en criterios claros, inequívocos y objetivos³⁶. El instrumento normativo idóneo para ello será el Plan General de Ordenación Urbana (en adelante, PGOU)³⁷.

En lo que respecta a los derechos de las personas usuarias de este servicio turístico y las obligaciones inherentes a estos, así como también a los derechos y obligaciones de las personas o entidades explotadoras, se encarga la LTA en su Título IV. Del mismo modo, la inspección y el régimen sancionador aplicables a las VUT serán el contenido por el Decreto 144/2003, de 3 de junio, de la Inspección de Turismo³⁸ y por la citada ley en sus títulos VII y VIII.

³³ Plan General del Turismo Sostenible de Andalucía META 2027, disponible en la web de la Junta de Andalucía. Plan General del Turismo Sostenible de Andalucía META 2027 - Publicaciones - Junta de Andalucía.

³⁴ Art. 11 de LTA.

³⁵ Apartado primero del art. 2 del Decreto 28/2016, dedicado al régimen jurídico de las VUT.

³⁶ Apartado segundo del art. 2 del Decreto 28/2016.

³⁷ AGUIRRE I FONT, J.M., “La regulación municipal de las viviendas de uso turístico: soluciones a través del urbanismo”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, n.º 15, 2021, pp. 24-41, en concreto p. 30.

³⁸ BOJA núm. 109, de 10.06.2003. En adelante, Decreto de Inspección turística andaluza.

En definitiva, a modo de representación gráfica, el esquema del sistema de fuentes actual de las VUT en Andalucía que se puede ofrecer es el siguiente:



V. FINES PÚBLICOS EN LOS SE QUE JUSTIFICA LA INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA

La globalización, el desarrollo tecnológico y las consecuencias que ello tiene en la vida de las personas han posicionado al turismo como uno de los sectores más importantes a nivel mundial, no solo desde una perspectiva sociocultural, sino también como un elemento estratégico, clave para la dinamización del mercado laboral y la atracción de capital empresarial³⁹. Circunstancias que, junto a la grave crisis mundial de 2008,⁴⁰ gestaron el auge del alojamiento turístico, siendo las VUT, hoy en día, uno de los tipos de alojamiento más de moda y utilizados.

Para muchas familias supuso un auténtico balón de oxígeno financiero, puesto que en la España de ese momento el parque de vivienda se sobredimensionó y muchos inmuebles no encontraban comprador o se quedaban vacíos, por lo que destinarlos a la prestación del servicio turístico sirvió para soportar los gastos a los que tenían que hacer frente (hipotecas, impuestos, etc.)⁴¹.

Podría afirmarse, por tanto, que este contexto social y económico fraguó la aparición de las VUT, entrañando ello para el Derecho público la necesidad de regular este tipo de alojamiento turístico.

A pesar de que las VUT en España por las razones expuestas han reportado numerosas ventajas para los particulares que destinan sus viviendas al servicio turístico y para los propios usuarios que apuestan por esta modalidad de alojamiento

³⁹ SÁNCHEZ-SÁNCHEZ, F.J., y SÁNCHEZ-SANCHEZ, A.M., “Factores característicos del impacto de las viviendas de uso turístico en España: aproximación a escala provincial”. *Revista Investigaciones Turísticas*, n.º 29, 2025, pp. 303-333, en concreto la p. 304.

⁴⁰ JARDE MUÑOZ, P., *Economía colaborativa y plataformas digitales*. Editorial Reus, Madrid, 2019, p. 19.

⁴¹ BARCELÓ DOMÉNECH, J., “Capítulo I El turismo colaborativo en el sector de la vivienda. Evolución legislativa en torno a la regulación de los arrendamientos de viviendas”, en LÓPEZ SÁNCHEZ, C., (Coord.), *El alojamiento colaborativo. Problemática jurídica actual de las viviendas de uso turístico*. Dykinson, Madrid, 2021, p. 21.

turístico, la proliferación de éstas ha supuesto, y en ocasiones supone, un quebradero de cabeza para las Administraciones y para el propio sector turístico; razón por la que han tenido que ser objeto de regulación.

En el Plan Nacional e Integral de Turismo (2012-2015) ya se recogió que se venía observando un crecimiento significativo del uso del alojamiento privado en el turismo⁴², originando ello situaciones de intrusismo y competencia desleal que iban en contra de los destinos turísticos⁴³, siendo uno de los motivos por los que se aprueba la Ley 4/2013. En sintonía con ello, en el preámbulo del Decreto vasco 101/2018, de 3 de julio, de viviendas y habitaciones de viviendas particulares para uso turístico⁴⁴, se hace referencia a la necesidad de intervención administrativa de estos fenómenos alojativos, que han cogido impulso gracias a los canales electrónicos de comercialización, permitiendo que personas particulares accedan al mercado careciendo de los recursos de los establecimientos de alojamiento tradicionales, poniendo en el mercado viviendas a precios competitivos y socialmente más atractivos. Lo que nos puede llevar a pensar que esta práctica se haya producido muy probablemente en la mayoría de los casos con incumplimiento de la normativa fiscal. Es por ello que el uso de viviendas particulares para fines turísticos sin contar con una normativa que regule y, por consiguiente, controle esta actividad no solo atenta contra la competencia en igualdad de condiciones con las empresas de alojamiento turístico, sino que también afecta al interés general, puesto que se priva a la hacienda pública de los recursos necesarios para el soporte de los servicios públicos.

Otro de los motivos por los que se hace necesaria la regulación de las VUT es para salvaguardar la calidad del servicio y la seguridad de las personas usuarias. Esto último deriva de la obligación contenida en el art. 25 de la Ley 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana⁴⁵, de forma que deberá quedar constancia en un registro documental de información sobre los viajeros que utilicen establecimientos de hospedaje. El libro-registro deberá ser cumplimentado por los propietarios de estos establecimientos, haciendo constar en él la entrada de los huéspedes⁴⁶. Si bien es cierto que, cuando nos referimos a la seguridad de los usuarios, no

⁴² El Plan Nacional e Integral de Turismo (2012-2015) constituyó un conjunto de medidas para el periodo 2012-2015, cuyo objetivo era impulsar la competitividad de las empresas y nuestros destinos, así como el liderazgo mundial de España en las próximas décadas.

⁴³ Preámbulo de la Ley 4/2013. Normativa citada con anterioridad, pero se aprovecha para recordar que gracias a ella se introduce en la LAU un nuevo apartado en su art. 5, excluyendo de su ámbito de aplicación la cesión temporal de viviendas comercializada o promocionada en canales de oferta turística o por cualquier otro modo de comercialización o promoción, y realizada con finalidad lucrativa, cuando esté sometida a un régimen específico, derivado de su normativa sectorial de aplicación.

⁴⁴ BOPV núm. 143, de 27.07.2018.

⁴⁵ BOE núm. 77, de 31.03.2015.

⁴⁶ Orden INT/1922/2003, de 3 de julio, sobre libros-registro y partes de entrada de viajeros en establecimientos de hostelería y otros análogos. Se dicta esta orden en cumplimiento del art. 45 del Conve-

solo nos referimos a una protección en sentido estricto, sino que va más allá, abarcando los derechos que estos pueden tener en el ejercicio de este servicio turístico, en aras de contar con las comodidades y calidades necesarias.

Tampoco se puede olvidar —siendo uno de los fundamentos quizás más importantes o con mayor trascendencia— la protección del medio ambiente y del entorno urbano⁴⁷. No es desconocido que este tipo de alojamiento turístico se inserta y coexiste en barrios tradicionalmente residenciales y dotados de los servicios necesarios para la convivencia vecinal, no adaptados ni pensados para soportar la actividad turística. Es una realidad constatable que esta situación está dando lugar a fenómenos de gentrificación turística, es decir, el auge de este servicio turístico está provocando el desplazamiento progresivo de los residentes en beneficio de los turistas⁴⁸, transformando la identidad del barrio y fragmentando la convivencia vecinal. Por ello, se hace necesaria la regulación de las VUT, para así evitar la transformación o desnaturalización de los típicos barrios de vecinos y que éstos no tengan que verse obligados a abandonar el centro de las ciudades o barrios emblemáticos, dejándolos despojados de su esencia natural y perdiendo su encanto.

Por otro lado, el uso descontrolado de este tipo de alojamiento turístico también ha supuesto un problema de stock de viviendas destinadas al alquiler tradicional, por lo que se hace necesario su regulación y control administrativo, pues muchos propietarios han optado por destinar sus viviendas a este servicio turístico sacándolas del mercado del alquiler, suponiendo ello un incremento en los alquileres por la escasez de viviendas disponibles para este fin.

En esencia, se pueden resumir brevemente los principales fines públicos que justifican la intervención administrativa de las VUT en los siguientes: la lucha contra la competencia desleal y el intrusismo con respecto a las empresas turísticas tradicionales; la necesidad de establecer garantías y medidas de protección y calidad para los usuarios; la protección del medio ambiente y el entorno urbano; y la eliminación de los establecimientos turísticos clandestinos que no cumplen los requisitos y exigencias reglamentarias.

En virtud de lo expuesto, ya se adelanta que las VUT han supuesto una alternativa muy ventajosa para los viajeros, puesto que pueden resultar más atractivas en cuanto a precios por la estancia, comodidad y libertad de entrada y salida sin restricción horaria frente a otros establecimientos alojativos, pero ello no significa

nio de aplicación del Acuerdo de Schengen, de 19 de junio de 1990, para llevar a cabo las actividades de control sobre los viajeros que utilizan establecimientos de hospedaje.

⁴⁷ Preámbulo del Decreto 28/2016.

⁴⁸ GUILLÉN NAVARRO, N. A., “Las viviendas de uso turístico y su incidencia en el panorama normativo español”. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, n.º 45-46, 2015, pp. 105-144, en concreto la p.110.

que deban coexistir en el sector turístico sin estar sujetas a limitación o restricción alguna, pues ello conllevaría a un desequilibrio de todo el sector, perjudicando finalmente a los propios usuarios, a los destinos turísticos y a sus vecinos. El interés general siempre debe primar, haciendo necesaria la regulación de estos alojamientos turísticos, garantizando así la calidad turística, los recursos turísticos y la sostenibilidad del turismo.

VI. REGULACIÓN DE LAS VIVIENDAS DE USO TURÍSTICO EN ANDALUCÍA

La normativa a través de la cual se regulan las VUT, y concretamente el Decreto 28/2016, establece una serie de requisitos sustantivos de obligado cumplimiento para que este servicio turístico se pueda llevar a cabo.

En primer lugar, se hace necesario indicar que este decreto excluye de su ámbito de aplicación a:

*las viviendas que, por motivos vacacionales o turísticos, se cedan sin contraprestación económica; las viviendas arrendadas por tiempo superior a dos meses computados de forma continuada a un mismo arrendatario; las viviendas situadas en el medio rural destinadas al alojamiento turístico; y los establecimientos de apartamentos turísticos del grupo conjunto*⁴⁹.

Como ya se señaló, por razones de interés general el número máximo de VUT por edificio, sector, ámbito, periodo, área o zona podrá verse limitado por los ayuntamientos. Un ejemplo de ello es el Ayuntamiento de Sevilla, que decidió limitar el número de VUT en su ciudad. Varios informes técnicos, y concretamente el Informe Impacto Vivienda Turística, determinan que: las VUT suponen más del 50 % de las plazas de alojamiento turístico ofertadas; que los barrios con mayor presión turística residencial pierden mayor número de personas, provocando una disminución del número de hogares; y que se ha producido un incremento de los precios del alquiler en los barrios con mayor presencia de VUT; entre otros motivos⁵⁰. Este informe concluye que sería recomendable limitar el número de VUT. Razón por la que el Pleno del Ayuntamiento de Sevilla aprobó la limitación de VUT en distintos barrios de la ciudad⁵¹. En la actualidad, 11 barrios de Sevilla, pertenecientes a los distritos de Casco Antiguo y Triana, superan el límite fijado, por lo que no se admiten más VUT.

⁴⁹ Art. 1.2 Decreto 28/2016.

⁵⁰ BOP núm. 64, de 06.04.2025. Informe Impacto Vivienda Turística elaborado para analizar la situación y determinar si es necesaria la limitación del número de VUT en Sevilla. También disponible en <https://www.urbanismosevilla.org>.

⁵¹ BOP núm. 210, de 28.10.2024. El acuerdo de limitación de VUT entró en vigor un día después al de su publicación. Se aconseja consultar el anexo, en él se detallan los distintos distritos y barrios con el número de VUT permitidas.

En cuanto a los requisitos sustantivos y de habitabilidad (art. 6 del Decreto 28/2016), las VUT deben:

- Cumplir con la normativa urbanística municipal y contar, cuando sea necesaria, con la licencia o declaración responsable referenciada en el apartado A) del siguiente epígrafe.
- Tener una superficie mínima de 14 m² por plaza conforme a la superficie construida de uso principal que conste en Catastro. Si bien la superficie mínima de uso principal será de 25 m².
- Si el número de plazas es superior a cinco, deberá contar con dos baños como mínimo; en cambio, si el número de plazas es superior a ocho, deberán ser tres baños.
- Tanto los salones como los dormitorios tendrán ventilación directa al exterior o a patios ventilados, así como algún sistema de oscurecimiento de ventanas. De igual manera, las cocinas y baños tendrán ventilación directa o forzada para la renovación del aire.
- Cuando la actividad de la VUT se desarrolle entre los meses de mayo y agosto, ambos inclusive, será necesario que éstas dispongan de refrigeración centralizada o que en las habitaciones y salones se disponga de elementos fijos o portátiles de refrigeración.
- Cuando la actividad de la VUT se desarrolle entre los meses de diciembre a marzo, ambos inclusive, será necesario que éstas dispongan de calefacción centralizada o que en las habitaciones y salones se disponga de elementos fijos o portátiles de calefacción. Quedan prohibidos los elementos incandescentes, de combustión de líquidos o gases inflamables.
- Resto de requisitos previstos en el Anexo⁵².

Pero no solo las VUT están sometidas a requisitos, sino que también lo están las personas titulares de la explotación, estando obligadas a:

- Facilitar a los usuarios un número de atención telefónica durante 24 horas para cualquier consulta o incidencia.

⁵² Anexo del Decreto 28/2016. Este Anexo hace referencia a que las VUT deben contar con una serie de enseres y menajes.

- Limpiar la VUT a la entrada y salida de los huéspedes.
- Contar con Hojas de Quejas y Reclamaciones oficiales de la Junta de Andalucía, así como anunciar dónde se encuentran.
- Informar a los huéspedes de las normas de convivencia de la comunidad de propietarios, en caso de existir; de zonas de uso restringido; sobre la admisión o no de mascotas; etc.
- Entregar justificante de pago de los servicios y de los anticipos efectuados, en su caso, con el siguiente contenido:
 1. Identificación del titular de la explotación de la VUT.
 2. Identificación de la VUT y su código de inscripción en el registro competente.
 3. Identificación del usuario.
 4. Número de personas alojadas.
 5. Fecha de entrada y de salida.
 6. Precio del servicio contratado y fecha de pago.

En lo que respecta a la formalización del contrato se establece que «se entregará un documento a modo de contrato»⁵³ al usuario en el momento de la recepción, en el cual deberá constar, como mínimo, el nombre de la persona o entidad explotadora de la VUT, el código de inscripción del registro, el número de huéspedes, las fechas de entrada y salida, el precio total de la estancia y el número de teléfono antes referenciado. Dado que el medio actual de contratación ha cambiado, siendo generalmente a través de plataformas de internet, dicho documento puede ser firmado por las partes al tiempo inmediatamente después de formalizarse la reserva a través de la plataforma online, pues es este el momento de perfección del contrato. Sin embargo, el Decreto 28/2016 contempla que la entrega se haga en el momento de la recepción del huésped, y no al formalizarse la reserva⁵⁴; ello se debe seguramente a que no se ha tenido en cuenta la contratación a distancia.

Una vez cumplimentado y firmado por el huésped, deberá conservarse durante un año por la persona o entidad explotadora, estando siempre a disposición de los ór-

⁵³ Art. 7.1 Decreto 28/2016.

⁵⁴ MORENO-TORRES HERRERA, M.L., GÁLVEZ CRIADO, A., y ALBIEZ DOHRMANN, K.J., “Contrato de alojamiento en viviendas de uso turístico: memoria explicativa”. *Revista de estudios jurídicos y criminológicos*, n.º. 7, 2023, pp. 287-322, en concreto p. 290.

ganos competentes de la Administración de la Junta de Andalucía. Ello tendrá valor de prueba a efectos administrativos y de la consideración de contrato.

Para acceder y hacer uso de la vivienda, los usuarios deberán mostrar su documento de identificación en aras de cumplir con el parte de entrada (que ya se refirió con anterioridad) exigido por la normativa. Acto seguido, los usuarios podrán ocupar la vivienda desde las 15 horas del primer día contratado hasta las 11:00 horas del día de salida, sin perjuicio de que las partes acuerden algo diferente. Si bien para las llaves de acceso es necesario indicar que si éstas se encuentran en depósitos con candados, cajetines de seguridad u otros, está prohibido que estos se ubiquen en elementos del mobiliario urbano de las vías públicas. Una prohibición cuanto menos llamativa, pues en cambio parece ser que materialmente no se está cumpliendo; baste con andar por cualquiera de las calles de una gran ciudad para ver en bancos, jardines, papeleras o demás mobiliario público este tipo de cajetines de llaves. Razón que nos hace reflexionar sobre si los mecanismos de inspección y sanción están funcionando como es debido o a qué posibles factores se pueden deber, como podría ser la falta de medios de nuestras Administraciones para controlar estos actos.

Con relación al precio y a la reserva de las VUT, se establece que el precio ofertado será por noche de estancia. Éstos serán libres y las tarifas de precios deberán estar en todo momento a disposición de los usuarios, expuestas en un lugar visible de los propios establecimientos turísticos⁵⁵. Sin embargo, esta última precisión parece estar desfasada, pues es notorio que las reservas de este tipo de servicio turístico se hacen mayoritariamente a través de internet, cosa que parece que ha contemplado la futura Ley de Turismo Sostenible de Andalucía, pues en el art. 36 del proyecto de esta norma se dispone que «los precios estarán a disposición [...] en cualquiera de los diferentes tipos de soportes publicitarios utilizados, con independencia de la forma de comercialización». También se deberán desglosar por concepto tanto las tarifas de precios como las facturas relativas a los servicios turísticos prestados o contratados. En cualquier caso, el suministro de agua, energía eléctrica, calefacción, refrigeración, limpieza y el uso de ropa de cama y baño y de menaje estarán incluidos en el precio.

El Decreto 28/2016 en su art. 8.2 se limita a disponer que las condiciones del precio, reserva, anticipo y cancelación, en su caso, se regirán por lo expresamente pactado por las partes, debiendo ser detalladas y publicitadas previamente a la contratación. Algo que resulta paradójico, puesto que es difícil encontrar algún caso en el que los usuarios negociemos el precio de la estancia del establecimiento en el que nos vamos a alojar. En la práctica, la persona o entidad explotadora es la que pone el precio y los usuarios, a través de webs, comparamos los precios y decidimos la opción

⁵⁵ Art. 32 LTA.

que más se ajusta a nuestras necesidades. Si bien es cierto, realizada la reserva, el usuario obtendrá un justificante de haberla realizado, que contendrá el precio total, los anticipos y las posibles penalizaciones.

No obstante, para el caso de que las partes no hayan pactado expresamente nada, se podrá exigir a los usuarios que efectúen una reserva, un anticipo del precio en concepto de señal, pudiendo ser como máximo el 30 % del total de la estancia. En caso de cancelación, si ésta tiene lugar antes de diez días de la fecha prevista para la ocupación, se le podrá retener al usuario hasta el 50 % del anticipo efectuado. En cambio, se podrá retener el importe total del anticipo si se cancela con menos de diez días de la fecha prevista. Si la cancelación es por cuenta de la persona o entidad explotadora con menos de 10 días de antelación, esta deberá devolver el anticipo efectuado por el usuario, debiendo indemnizarle con el 30 % del precio de la estancia contratada.

Con independencia de quien cancele la reserva, es decir, ya sea el usuario o la persona o entidad explotadora, siempre que sea por motivos de fuerza mayor⁵⁶ (debidamente justificada) no se aplicará penalización alguna.

VII. TÍTULO HABILITANTE: LICENCIA O DECLARACIÓN RESPONSABLE

Como es sabido, la normativa administrativa faculta a la Administración para actuar, es decir, para llevar a cabo una actividad concreta, siendo necesario para ello unos poderes jurídicos. GAMERO CASADO define la potestad administrativa como «un poder jurídico unilateral, atribuido conforme al principio de legalidad para la satisfacción del interés general, sometido a la ley y al control jurisdiccional»⁵⁷. En definitiva, se puede decir que las potestades son poderes que atribuyen a la Administración una posición jurídica de supremacía de la que se deriva una correlativa situación de sujeción para los particulares⁵⁸.

De las diferentes clasificaciones de potestades existentes, sobre las cuales no nos pronunciaremos por no ser objeto del presente trabajo, se puede afirmar que las potestades a través de las cuales se lleva a cabo la intervención administrativa de las

⁵⁶ Por fuerza mayor se entienden las circunstancias ajenas a quien o quienes las invocan, anormales e imprevisibles cuyas consecuencias no habrían podido evitarse, a pesar de haber actuado con la diligencia debida.

⁵⁷ GAMERO CASADO, E., y FERNÁNDEZ RAMOS, S., *Manual básico de Derecho Administrativo*, Tecnos, vigésima primera edición, Madrid, 2024, p. 78.

⁵⁸ ESCRIBANO COLLADO, P., “Lección 2 Concepto de derecho administrativo”, en BARREIRO RODRÍGUEZ, C., (Coord.), *Lecciones de Derecho Administrativo: Parte general. Volumen I*, Tecnos, sexta edición, Madrid, 2022, p. 72.

VUT es *reglada*⁵⁹ (aquella potestad en la que la ley determina exhaustivamente las condiciones de su ejercicio y regula las consecuencias o efectos que produce, limitando a la Administración a cumplir exactamente lo dispuesto en ella), *expresa* (aquella que se contiene de forma explícita en la norma) y *específica* (la que confiere un poder concreto y determinado)⁶⁰.

Un fiel reflejo de esta potestad administrativa son las licencias o declaraciones responsables (en adelante, DR), necesarias para el ejercicio de esta actividad turística. Si bien, es conveniente en este punto, que diferenciemos entre dos DR necesarias para el desarrollo de esta actividad, puesto que las finalidades o propósitos que persiguen son diferentes:

1. Obligación de obtener licencia o presentar declaración responsable cuando el uso del suelo permita destinar viviendas al alojamiento turístico

Se trata de una novedad introducida por el Decreto-Ley 1/2025, de 24 de febrero, de medidas urgentes en materia de vivienda⁶¹ (en adelante, Decreto-Ley 1/2025), el cual busca urgentemente que se incremente la oferta de viviendas a precios asequibles, garantizando así el acceso de las personas a las mismas y favoreciendo la creación de nuevos hogares. Este decreto surge por el impacto que tienen las VUT sobre el mercado del alquiler de vivienda habitual y de larga duración, y por la necesidad de ponerles freno, dado que este fenómeno alojativo no deja de crecer, conllevando ello una reducción del número de viviendas disponibles para el alquiler habitual y un aumento en los precios de éstas, al ser la demanda superior a la oferta de viviendas disponibles. El Decreto-Ley 1/2025 es la primera muestra por la que el Gobierno andaluz reconoce que las VUT tienen efectos directos sobre la dimensión del mercado de alquiler de vivienda permanente y habitual⁶², pues antes parecían esquivar este tema o consideraban que eran circunstancias ajenas a este fenómeno alojativo las que estaban produciendo el problema con la vivienda.

En un intento de paliar la delicada situación que vivimos, el citado decreto con el propósito de impedir más VUT que alteran tanto el mercado de la vivienda como la convivencia vecinal, otorga a los Ayuntamientos la posibilidad de exigir a

⁵⁹ Entiéndase con esto que la Administración está sometida a la Ley y solo puede actuar conforme y cuando esta le habilite, pero en el caso de la potestad reglamentaria que tiene la Administración, tenemos que mencionar que hay discrecionalidad y margen de maniobra en cuanto a la forma de regular los requisitos y las reglas aplicables a las VUT, por tanto, la potestad reglamentaria que tiene la Administración para regular este fenómeno sí sería discrecional.

⁶⁰ GAMERO CASADO, E., FERNÁNDEZ RAMOS, S., y MORA RUIZ, M., *Derecho administrativo para estudios no jurídicos*, Tecnos, décima primera edición, Madrid, 2024, pp. 68-69.

⁶¹ BOE núm. 41, de 03.03.2025.

⁶² Exposición de motivos del Decreto-Ley 1/2025.

la hora de destinar una vivienda al alojamiento turístico que sea necesario que el planeamiento urbanístico tenga contemplado la compatibilidad del uso del alojamiento turístico con el residencial y que se obtenga la licencia o se haya presentado la correspondiente DR⁶³. Si bien esta medida no puede ser utilizada por todos los ayuntamientos. Se ha tenido en cuenta que el fenómeno de las VUT no tiene la misma proyección en todo el territorio andaluz, pues lo que para algunas ciudades puede suponer un problema respecto al modelo urbanístico planteado, para otros municipios es un fenómeno inofensivo urbanísticamente, así como un balón de oxígeno en cuanto que es generador de riqueza y emprendimiento.

Se contempla que aquellos municipios que por razones imperiosas de interés general —justificando siempre la proporcionalidad de la medida y siendo declarada ésta por su órgano competente— a través de sus instrumentos de ordenación urbanística, regulen la compatibilidad del uso del alojamiento turístico con el residencial, puesto que el uso residencial de una parcela no habilitará por sí solo la posibilidad de destinar viviendas al alojamiento turístico, siendo necesario que el planeamiento urbanístico contemple la citada compatibilidad de usos y que se obtenga la licencia o se haya presentado la correspondiente DR.

Sin embargo, para evitar que esto pueda suponer un efecto llamada durante la tramitación de la normativa referenciada, se ha previsto que durante la tramitación del instrumento que contenga la ordenación urbanística, el Ayuntamiento podrá suspender las licencias y DR de VUT, ya sea para la totalidad del término municipal o para zonas concretas, siempre que se justifique la necesidad y la proporcionalidad de la medida⁶⁴. Es más, esta suspensión podrá hacerse excepcionalmente por razones de interés general antes de la aprobación inicial, en el acuerdo que inicie el procedimiento de elaboración del instrumento de ordenación urbana, pero dicha suspensión tendrá un máximo de 3 años.

Por ello, se puede decir que esta nueva medida, a pesar de ser tan reciente y no poder valorar de momento los efectos que puede producir en el futuro, sí podría afirmarse que resultará muy positiva no solo para el sector turístico, sino también para algunas ciudades y barrios, que se ven masificados impidiendo la armonía y la tranquilidad vecinal que les son inherentes. Si bien, se trata de una medida con buenas intenciones, pero que llega tarde.

⁶³ Art. 6 Decreto-Ley 1/2025.

⁶⁴ Apartado segundo del art. 6 del Decreto-Ley 1/2025.

2. Declaración responsable para el inicio de la actividad turística

Es requisito indispensable para la persona o entidad explotadora presentar DR⁶⁵ de forma electrónica ante la Consejería competente en materia de turismo para poder iniciar la prestación del servicio en la vivienda. En ella se pondrá de manifiesto que se cumplen los requisitos establecidos en la normativa (expuestos anteriormente). Instante a partir del cual se podrá anunciar como VUT. El uso de la DR se debe a la Directiva 2006/123, cuyo objetivo principal era eliminar trabas y simplificar procedimientos administrativos, por lo que se sustituyó el tradicional régimen de autorización por la DR o comunicación. Tanto una como otra se contemplan en la regulación del régimen de funcionamiento de las VUT.

Todas las CCAA han optado por la DR para el inicio de la actividad, menos La Rioja, que ha optado por la comunicación. Algo que es en principio casi irrelevante, pues ambas figuras comparten tanto la eficacia inmediata como un régimen jurídico similar⁶⁶, regulado en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas⁶⁷ (en adelante, Ley 39/2015). Si bien, el elemento diferenciador entre ellas es su contenido. En la DR, el interesado «manifiesta, bajo su responsabilidad, que cumple con los requisitos establecidos en la normativa vigente para obtener el reconocimiento de un derecho o facultad o para su ejercicio, que dispone de la documentación que así lo acredita, que la pondrá a disposición de la Administración cuando le sea requerida, y que se compromete a mantener el cumplimiento de las anteriores obligaciones durante el periodo de tiempo inherente a dicho reconocimiento o ejercicio» (art. 69.1 Ley 39/2015). Y, en la comunicación previa el interesado «pone en conocimiento de la Administración Pública competente sus datos identificativos o cualquier otro dato relevante para el inicio de una actividad o el ejercicio de un derecho» (art. 69.2 Ley 39/2015). Es decir, la segunda es una mera comunicación de inicio de actividad, mientras que en la primera se incorpora un componente suplementario, la aceptación por el interesado de cumplir con la normativa vigente⁶⁸.

El contenido mínimo de la DR, que se encuentra en el art. 9 Decreto 28/2016, es el siguiente:

⁶⁵ Téngase en cuenta que esta DR no es la misma que la DR referenciada en el apartado a) de este mismo epígrafe. Dicho sea, puesto que tienen finalidades distintas. Esta DR tiene principalmente como objeto poner en conocimiento el inicio de la actividad alojativa. En cambio, la otra sirve para indicar que se cumple con el planeamiento urbanístico del municipio en cuestión, relativo a las VUT.

⁶⁶ STS 1312/2022, de 17 de octubre de 2022, ECLI:ES:TS:2022:3742.

⁶⁷ BOE núm. 236, de 02.10.2015.

⁶⁸ TOSCANO GIL, F., “Capítulo VIII Las medidas de reducción de cargas administrativas derivadas de la directiva de servicios”, en GAMERO CASADO, E. (Coord.), *Simplificación del procedimiento administrativo y mejora de la regulación*. Tirant lo Blanch, Madrid, 2014, pp. 283-308, en concreto la p. 298.

- Identificación de la vivienda, incluida su referencia catastral y su capacidad máxima de alojamiento.
- Identificación de la persona o entidad explotadora y título que le habilite, facilitando número de teléfono y correo electrónico.
- Identificación del propietario o titular del inmueble, en caso de ser distinta de la persona o entidad explotadora.
- Manifestar que la vivienda que se destina a este servicio turístico no es VPO o que se encuentra descalificada.
- Indicar que la vivienda sea compatible con el uso turístico conforme a la ordenación urbanística aplicable y que cuente con la licencia o DR cuando sea precisa por requerirla los ayuntamientos.
- Autorización expresa para la cesión e intercambio de datos por parte de las Administraciones.
- Manifestación de que la vivienda no tiene prohibida esta actividad de acuerdo con el título constitutivo o estatutos de la comunidad de propietarios, así como que haya sido expresamente autorizada por la comunidad de propietarios.
- Indicar los períodos en los que se destina la vivienda al servicio turístico.

Cuando el titular de la VUT presenta la DR, está informando a la Administración de que comienza con la actividad; no generando ello obligación alguna de resolver nada por parte de la autoridad competente en la materia, pues no se trata de una solicitud de un particular que inicie un procedimiento necesitado de resolución. La DR surte efectos desde el instante en el que se presenta, derivado de la acción del interesado y por mandato legal, sin depender de una resolución administrativa⁶⁹. Si bien, tras ello, la Administración debe cumplir con su deber de control respecto a la actividad durante su vigencia, que lo hará a través de su potestad de inspección.

En definitiva, según los casos, se necesitarán dos DR o solamente una. Mientras que la primera DR a la que se hacía referencia, solo la exigirán algunos ayuntamientos que por razones imperiosas de interés general hayan contemplado en sus

⁶⁹ TOSCANO GIL, F., (2014: 283-308, en concreto la p. 296). El autor en su desarrollo argumental para sostener que las DR no activan necesariamente un procedimiento administrativo, se apoya, también, en las consideraciones que hacen sobre ello la profesora NÚÑEZ LOZANO, M.C., *Las actividades comunicadas a la Administración: la potestad administrativa de veto sujeta a plazo*, Marcial Pons, Madrid, 2001, pp. 73 y ss.; y MORA RUIZ, M., “Comunicación previa, declaración responsable y control posterior de la actividad en el ámbito local”. *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º. 155, 2012, p. 263. En este sentido, véase la obra de CHOLBI CACHÁ, F.A., *El régimen de la comunicación previa, las licencias de urbanismo y su procedimiento (Especial referencia a las relaciones con las licencias de actividad y a la aplicación del silencio administrativo)*. El Consultor de los Ayuntamientos. Wolters Kluwer, Madrid, 2018.

planeamientos urbanísticos la compatibilidad del uso de alojamiento turístico con el residencial para poder destinar una vivienda a fines turísticos; la segunda, siempre y en todo caso, será requisito necesario para poder iniciar y desarrollar la actividad turística.

VIII. MEDIDAS NORMATIVAS PARA CONTROLAR LOS SERVICIOS DE ALOJAMIENTO DE ALQUILER DE CORTA DURACIÓN

El Reglamento 2024/1028 anteriormente referenciado trata de dar luz tanto a la falta de información fiable sobre los servicios de alquiler de alojamientos de corta duración como a la relativa a la identidad del anfitrión, al lugar donde se ofrecen dichos servicios y a su duración, entre otras. Esta opacidad o falta de transparencia ha provocado el aumento descontrolado de los servicios de alquiler de alojamientos de corta duración no solo en España, sino también en toda la UE, lo que a su vez ha dado lugar a la disminución del número de viviendas destinadas al alquiler de larga duración disponibles y al aumento de los precios de los alquileres y de la vivienda. La problemática ocasionada por esta falta de información es que las autoridades no pueden evaluar el impacto real de estos servicios y elaborar y aplicar respuestas políticas adecuadas y proporcionadas. La manera de combatir contra ello ha sido a través de sistemas de registros y otros requisitos de transparencia, que han ido implementado los Estados a nivel nacional, regional y local.

Debido a que la gran mayoría de las plataformas en línea que ofrecen la prestación de servicios de alquiler de alojamientos de corta duración operan de manera transfronteriza y en todo el mercado interior, se hace necesario por parte de la UE la creación del Reglamento 2024/1028, de manera que establezca un conjunto de normas uniformes y específicas a nivel de la UE para que los requisitos de transparencia e intercambio de datos sean igualitarios y justos para todas las plataformas que operan en la Unión.

El presente reglamento establece normas mínimas —que con posterioridad tendrán que ser desarrolladas por los Estados miembros— para la recogida de datos por parte de las autoridades competentes y los prestadores de plataformas en línea de alquiler de corta duración para el intercambio de datos entre las autoridades y dichas plataformas, relativos a la prestación de estos servicios ofrecidos por los anfitriones a través de las mismas. Para ello, dispone la creación de un procedimiento de registro establecido por el propio Estado miembro, que podrá ser a escala nacional, regional

o local⁷⁰, y de una Ventanilla Única Digital para la recepción y transmisión de los datos, según disponen los arts. 4 y 10 del citado reglamento, respectivamente.

En lo que a nuestro país se refiere, es el citado Real Decreto 1312/2024 el que ha venido a sentar las bases para dar efectivo cumplimiento a las normas europeas y, concretamente, el Reglamento 2024/1028, a través de su desarrollo reglamentario y administrativo. Esta disposición reglamentaria que tiene como fin regular un procedimiento de registro único de arrendamientos y la Ventanilla Única Digital de Arrendamientos, a pesar de entrar en vigor el 2 de enero de 2025, no ha desplegado plenos efectos hasta el 1 de julio de 2025; siendo de obligado cumplimiento tanto para las plataformas que presten servicios en línea a anfitriones que prestan servicios de alquiler de alojamientos de corta duración en España (independientemente del lugar de establecimiento de dichas plataformas), como para los servicios de alquiler de alojamientos que prestan los anfitriones a través de las plataformas, según establece su art. 3. En cambio, no será de aplicación a los servicios de alquiler de alojamientos que no lleven asociada una remuneración.

Las obligaciones a las que están sometidas las plataformas en línea se recogen en su art. 5, siendo las más importantes: facilitar en sus aplicaciones que los arrendadores identifiquen sus unidades mediante su número de registro correspondiente asignado, publicar los anuncios con dicho número de registro y realizar comprobaciones aleatorias y periódicas de las declaraciones de los arrendadores a través de la consulta a la Ventanilla Única Digital.

Con esta medida el Gobierno pretende frenar los desagradables efectos mencionados en reiteradas ocasiones que han provocado los servicios de alojamientos de corta duración, destacando entre los más importantes la disminución del número de viviendas destinadas al alquiler tradicional y el incremento de los precios de los alquileres y de la vivienda en general. Siendo previsible que gracias a esta regulación se saquen del mercado viviendas ofertadas de manera irregular o ilegal, permitiendo ello una mayor oferta de viviendas para otros fines, como el alquiler de larga duración.

1. Registro único de arrendamientos

El procedimiento de registro único de arrendamientos, regulado en los arts. 8 y 9 del citado Real Decreto 2024/1312, se realizará a través del Registro de la Propiedad o del de Bienes Muebles, siendo el único procedimiento de registro aplicable en España.

⁷⁰ De la lectura literal del Reglamento 2024/1028 no se extrae que se prohíba taxativamente la coexistencia de procedimientos de registros duplicados para los servicios de alquiler de alojamientos de corta duración, pero puede deducirse implícitamente de la lectura de su art. 5.1 y del propio reglamento en su conjunto.

Este procedimiento será iniciado a instancia de parte. La solicitud podrá presentarse telemáticamente a través de la sede electrónica del Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España, o bien de forma presencial en el citado registro competente.

Dicha solicitud necesariamente deberá contener:

- Para cada unidad: su dirección, el Código Registral Único y su referencia catastral; el tipo de unidad, incluyendo si se trata de una finca completa, una habitación o en general una parte de la finca; si la unidad se ofrece como una parte o la totalidad de la residencia principal o secundaria de la persona arrendadora; el número máximo de personas que se pueden alojar; si cuenta con DR como título habilitante, aportar justificante de su presentación y no estar declarada su ineficacia; identificar la categoría o categorías y tipos de arrendamientos para los que se pretenda obtener un número de registro; así como declarar que cuenta con el equipamiento, mobiliario y enseres para el fin al que se va a destinar la unidad.
- Tanto si el solicitante es persona física como jurídica, deberá indicar los datos básicos que permitan su identificación y contacto, tales como nombre y apellidos o dominación social, número de identificación fiscal, domicilio, teléfono y correo electrónico.

Una vez presentada la solicitud junto con la documentación necesaria, el registrador o registradora, atendiendo a la naturaleza de la unidad, procederá a la asignación automática de un número de registro, que recogerá la identificación de la categoría y del tipo designados por la persona interesada. Este número de registro será único para cada unidad. Si bien, hasta la calificación favorable por el titular del registro no se hará constar el número de registro y su categoría y tipo por nota marginal en el folio de la unidad, hecho que será notificado al interesado.

En caso de existir defectos en la solicitud o en la documentación aportada habiendo transcurrido el plazo para la subsanación, se suspenderá la validez del número de registro y se remitirá una comunicación a la Ventanilla Única Digital, para que la Dirección General de Planificación y Evaluación dicte resolución ordenando a todas las plataformas que eliminen o inhabiliten en un plazo de 48 horas el acceso a los anuncios publicados con ese número de registro. Lo mismo ocurrirá si la calificación fuere desfavorable.

En igual sentido, se establece que cuando se incumplan los requisitos de acceso al Registro de la Propiedad o se utilice el número de registro para usos distintos a los correspondientes a su categoría y tipo, el Registrador retirará el número de registro

correspondiente, cancelará la nota marginal y procederá como se ha establecido anteriormente para el caso de que la calificación fuese desfavorable.

Bajo ninguna circunstancia se podrán comercializar a través de plataformas en línea unidades de alquiler de corta duración sin el referido número de registro, ni con un número de registro asociado a una categoría y tipo diferente de arrendamiento.

2. Ventanilla Única Digital

En virtud del art. 2 c) del Real Decreto 2024/1312 es una «pasarela digital única nacional para la transmisión electrónica de datos entre las plataformas en línea de alquiler de corta duración y las autoridades competentes, así como para informar sobre los diferentes usos, regulación y destinos de las unidades dedicadas a alquiler de corta duración en todo el territorio nacional».

Esta ventanilla es dependiente del Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana a través de la Dirección General de Planificación y Evaluación, que será el órgano competente para dictar las resoluciones administrativas por las que se ordene la eliminación o inhabilitación del acceso a anuncios vinculados a unidades que no cumplan con las disposiciones legales. Dicha ventanilla será la encargada de la recepción y transmisión de los datos por parte de las plataformas.

Sus funciones serán, según el art. 7 de este reglamento:

- Permitir la transmisión de los datos de actividades por unidad junto con el número de registro facilitado por los arrendadores, la dirección específica de la unidad y las URL de los anuncios publicados en las plataformas en línea de alquiler de corta duración.
- Facilitar a estas plataformas realizar comprobaciones aleatorias y periódicas de las declaraciones de los arrendadores, así como consultar el número de registro asignado a las unidades y la dirección o ubicación específica de la unidad, y los datos de actividad por unidad y las URL de los anuncios publicados.
- Garantizará que su información sea reutilizable, la confidencialidad, integridad y seguridad en el tratamiento de los datos.
- Proporcionará una interfaz técnica para que el Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana compruebe los datos anteriormente señalados y cumplirá con las obligaciones de información del art. 13 del Reglamento 2024/1028.

- Comunicar a las CCAA y a los ayuntamientos las altas, suspensiones y bajas de los números de registro, para que puedan ejercer las funciones de inspección y control establecidas en sus respectivas normativas.

Del análisis de estas medidas se puede extraer que tanto las intenciones del legislador europeo como del legislador español son buenas, pues intentan poner freno al descontrolado aumento de los viviendas destinadas a alquiler de corta duración, pero una vez más llegan tarde. No obstante, es pronto para poder realizar una valoración exhaustiva sobre la evolución del efecto que están teniendo o pueden tener a largo plazo estas medidas en el mercado de la vivienda. Por lo pronto, las VUT se han reducido por primera vez en las 25 ciudades españolas con mayor incidencia turística, dando lugar a que entre los meses de julio y noviembre de 2025 disminuyera un 4,1 % el número de VUT respecto a los mismos meses del año anterior, lo que se traduce en 15.963 plazas menos, hasta alcanzar las 336.375 de media⁷¹. En lo que se refiere a Andalucía, habrían sido revocadas el 23 % de las 90.383 solicitudes presentadas ante el Registro de la Propiedad, lo que equivale a 21.294 denegaciones⁷².

Si bien, no se puede soslayar la importante controversia jurídica generada entre la Administración del Estado y la Junta de Andalucía por la entrada en vigor del Real Decreto 2024/1312. En Andalucía, con anterioridad a este reglamento ya existía un Registro Andaluz de Turismo, pero ha quedado inoperable debido a la entrada en vigor de esta norma. Ello es consecuencia directa de la creación del registro único de arrendamientos creado a nivel estatal, que a su vez impide la existencia de otros registros autonómicos debido a la prohibición de duplicidad de registros impuesta por el Reglamento 2024/1028. Para esta Administración el Estado ha traspasado sus propias competencias, razón por la cual dicho real decreto ha sido recurrido ante los tribunales. No obstante, esta «invasión de competencias» ya había sido anticipada por el Consejo de Estado en el preceptivo Dictamen 1926/2024 emitido el 18 de diciembre de 2024. En el citado dictamen se recoge que el nuevo registro creado no busca dar publicidad registral, sino imponer una obligación adicional a los arrendadores como es la obtención de un número de registro estatal para poder operar en las plataformas en línea. En la medida que esto es un requisito previo para ejercer la actividad y no una mera formalidad, se trata de una invasión de competencias autonómicas al ser las CCAA las que tienen en exclusiva asumidas las relativas a la promoción del turismo y, por ende, la regulación de los servicios de arrendamientos

⁷¹ PORRAS NÚÑEZ, C. (2026, enero 14) Las viviendas turísticas se reducen en los 25 principales destinos: en qué ciudades bajan más. *Hosteltur*. https://www.hosteltur.com/173602_la-vivienda-turistica-se-reduce-en-los-25-principales-destinos-en-que-ciudades-bajan-mas.html

⁷² RAMÍREZ CERREZO, A. (2026, enero 15) El Registro de la Propiedad fulmina 84.250 pisos turísticos, que no podrán alquilarse en Airbnb y Booking. *ABC Economía*. <https://www.abc.es/economia/registro-gobierno-fulmina-84250-pisos-turisticos-20260115042019-nt.html#vca=compartirrrss&vso=abc&vmc=rrss&vli=fixed-link>

de alquiler de corta duración. El Estado no se ha limitado a coordinar los registros autonómicos ya existentes (posibilidad contemplada por el Reglamento 2024/1028), sino que ha creado un registro estatal obligatorio, desplazando de facto las regulaciones autonómicas. Es por todo ello, por lo que el Consejo de Estado propuso crear un registro único estatal con finalidad informativa y de publicidad, pero alimentado por los datos de los registros autonómicos, sin imponer nuevas obligaciones a los arrendadores. Sin embargo, es constatable que estos argumentos no han conseguido disuadir al Gobierno. Habrá que esperar al pronunciamiento de los tribunales en este sentido.

IX. POTESTAD DE INSPECCIÓN

El deber de inspección recae sobre la Consejería competente en materia de turismo, cuyas funciones serán las recogidas en el art. 63 de LTA. Pudiendo destacar sobre ellas, la comprobación y control del cumplimiento de la normativa turística (persiguiendo especialmente las actividades clandestinas), así como la de informar y asesorar a las personas interesadas sobre sus derechos y deberes.

Los servicios de inspección para poder llevar a cabo una labor inspectora completa y eficaz, además de solicitar documentación e información a las personas o entidades explotadoras directamente relacionada con el cumplimiento de sus funciones, podrán pedir la colaboración de los servicios de inspección dependientes de otras Consejerías y Administraciones Públicas, así como de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, conforme a lo previsto legalmente. No obstante, la Consejería competente en materia de turismo tendrá la obligación de comunicar a las Consejerías, entidades públicas y Administraciones Públicas, las anomalías o situaciones que observadas en el ejercicio de su función de inspección puedan constituir infracciones que incidan en su ámbito competencial. La finalidad de ello es que las irregularidades detectadas no queden sin ser sancionadas por no ser el órgano conocedor el competente para sancionar.

También tendrán una serie de obligaciones las personas o entidades explotadoras de las VUT, sus representantes legales o, en su defecto, las personas debidamente autorizadas. Éstas consistirán en facilitar al personal inspector el acceso a las dependencias e instalaciones y el examen de documentos, libros y registros directamente relacionados con la actividad turística, así como las copias o reproducciones de la documentación anterior (art. 66.1 LTA). En caso de no estar presente ninguna de estas personas, el servicio de inspección dejará a quien esté presente un requerimiento indicando que en un plazo menor a 24 horas se procederá a la inspección, debiendo ser facilitada por la persona que esté relacionada con el establecimiento y que esté presente en ese momento.

Sin embargo, es posible que los documentos requeridos por la inspección no se puedan aportar en ese momento. En ese caso se podrá conceder un plazo para la entrega de éstos o citar a cualquiera de las personas antes referenciadas para comparecer ante la Administración autonómica. Si no se facilitara la documentación requerida, no se permitiese la entrada al lugar de inspección o no se personasen previo requerimiento, mediante acta el inspector advertirá que tal actitud constituirá una infracción grave o muy grave⁷³, según el caso.

De cada inspección que se lleve a cabo se levantará el acta correspondiente, en la que se expresará su resultado, pudiendo ser (art. 66.4 LTA): a) de conformidad con la normativa turística, b) de obstrucción al personal funcionario, c) de advertencia, cuando se trate de requisitos subsanables y que no deriven en daños o perjuicios para los usuarios, y d) de infracción.

Como es lógico, los interesados o sus representantes, podrán en el acto de inspección hacer cuantas alegaciones o aclaraciones estimen convenientes a su defensa, que quedarán reflejadas en el acta. Dicho acta será notificada en el acto o en los diez días siguientes a la fecha de la inspección. Si se entrega en el acto de inspección, deberá ser firmada por el titular de la empresa, su representante legal, o en caso de ausencia, por quien se encuentre a cargo del establecimiento, sin que ello implique la aceptación del contenido del acta⁷⁴.

Aunque en la normativa andaluza no se contemple algo parecido, resultan llamativas algunas de las prerrogativas que sí tienen otras CCAA que a continuación se exponen. Por ejemplo, en Asturias, Galicia y Murcia, se contempla que la condición de VUT impide a su titular alegar la condición de domicilio a efectos de evitar una inspección; o en Baleares que entre sus funciones de inspección se incluye la de realizar reservas o contrataciones en aras de descubrir actividades clandestinas⁷⁵. Se trata de facultades que pueden ser realmente ventajosas para controlar estos tipos de alojamientos turísticos, pues permiten erradicar con mayor eficacia y celeridad todas aquellas actividades clandestinas. Sin embargo, en el Proyecto de LTSA parece ser que tampoco se contemplan facultades como estas.

X. POTESTAD SANCIONADORA

Es la potestad con la que cuenta la Administración para imponer sanciones en caso de que se incumplan las infracciones contenidas en la ley. Las infracciones ad-

⁷³ Capítulo I del Título VIII de la LTA, relativo a las infracciones administrativas.

⁷⁴ Art. 68.3 LTA.

⁷⁵ RODRÍGUEZ FONT, M., “Capítulo 3 Objeto y régimen de funcionamiento de las viviendas de uso turístico”, en ROMÁN MÁRQUEZ, A., (director), *Viviendas de uso turístico. Análisis de la situación actual y propuestas para la mejora de su marco regulatorio*, Fundación Democrática y Gobierno Local, Madrid, 2024, p.135.

ministrativas en materia de turismo se encuentran en el Capítulo I del Título VIII de la LTA. Estas se clasifican en leves, graves y muy graves. La comisión de cualquiera de éstas dará lugar a la tramitación del correspondiente expediente sancionador.

A pesar de no exponer las tres clases de infracciones administrativas, por no ser necesario, ya que se encuentran contenidas en los arts. 70, 71 y 72 de la citada norma, se destacarán algunas de ellas.

Son infracciones leves: la falta de distintivos, de símbolos acreditativos de la clasificación administrativa, de anuncios, señalización o de información de obligatoria exhibición o que exhibidos no cumplan las formalidades exigidas; el incumplimiento de las disposiciones sobre la publicidad de los precios de los servicios; la admisión de reservas en exceso, o; la inexactitud de los datos manifestados en la DR.

Son infracciones graves: la realización o prestación clandestina de un servicio turístico; la falsedad de los datos manifestados en la DR; el incumplimiento de los requisitos referidos a la ubicación, infraestructura, edificación, instalaciones, equipamientos, mobiliario, servicios, superficie de parcela o calidad de los establecimientos dispuestos en función del tipo, grupo, categoría, modalidad o especialidad a la que pertenezcan; no evitar la generación de ruidos propios del alojamiento turístico que impida la tranquilidad de los usuarios, o; la negativa a la expedición de factura o tique, o habiendo expedido éste, la negativa a realizar la correspondiente factura desglosada especificando los distintos conceptos.

Son infracciones muy graves: la negativa u obstrucción que impida la actuación de los servicios de inspección turística, así como la aportación a la misma de información o documentos falsos; las infracciones de la normativa turística que tengan por resultado daño notorio o perjuicio grave a la imagen turística de Andalucía o de sus destinos turísticos, o; la restricción en el acceso en la prestación de servicios o la expulsión injustificada de un establecimiento turístico cuando se realice por razón de raza, sexo, religión, opinión o cualquiera otra circunstancia personal o social que suponga discriminación.

Según el art. 73 LTA serán responsables de la comisión de infracciones: los titulares de VUT; quienes hubieren suscrito la DR y; las personas que presten el servicio turístico de manera clandestina.

Estas infracciones prescribirán según sean leves, graves o muy graves, a los seis meses, un año o dos años, respectivamente.

Las sanciones que se impondrán serán principales (apercibimiento o multa) y accesorias (pudiendo suponer la suspensión temporal del servicio turístico y la clausura temporal del establecimiento o el cese definitivo del servicio turístico y la clausura

definitiva del establecimiento). Los plazos de prescripción de éstas serán los mismos que los de las infracciones.

Indicar que las multas que pueden imponerse serán de hasta 2.000 € para las leves, de 2.001 a 18.000 € para las graves y, de 18.001 a 150.000 € para las muy graves⁷⁶, cuantías considerablemente elevadas con el único propósito de persuadir cualquier tipo de acción u omisión tipificada como infracción.

En cuanto a los órganos competentes para imponer las sanciones tenemos que distinguir previamente el tipo de sanción y la graduación de ésta, pues existe un reparto competencial. La LTA establece que serán las personas titulares de las Delegaciones Territoriales⁷⁷ de la Consejería competente en materia de turismo quienes impongan las sanciones leves y graves. En caso de que el ámbito territorial de la infracción exceda del que corresponde al titular de la Delegación Territorial ésta será impuesta por el titular de la Dirección General adscrita a la Consejería, que a su vez también tendrá competencia para sancionar infracciones muy graves. Sin embargo, si la sanción es muy grave y supera los 100.000 € o consiste en la clausura definitiva del establecimiento o en la cancelación de la inscripción en el Registro de Turismo de Andalucía, el competente para imponerlas será el propio titular de la Consejería competente en materia de turismo.

En lo que respecta al procedimiento sancionador su incoación será de oficio por acuerdo de la persona titular de la Delegación Territorial de la Consejería competente en materia de turismo en cuya provincia se cometa la infracción. El acuerdo de

⁷⁶ Art. 78 LTA.

⁷⁷ Tradicionalmente la organización territorial provincial de la Administración de la Junta de Andalucía ha estado conformada por las Delegaciones del Gobierno de la Junta de Andalucía y las Delegaciones Provinciales de cada una de las distintas Consejerías (ambas, órganos periféricos). Sin embargo, en el año 2012, debido a la coyuntura económica y social y a la necesidad de alcanzar una mayor racionalidad en el gasto público, aparecen, además de las ya mencionadas, las Delegaciones Territoriales, en aras de simplificar la organización territorial de la Junta de Andalucía, y perseguir una mayor eficacia y eficiencia de su funcionamiento. Este modelo de organización permitió agrupar en una misma Delegación Territorial los servicios periféricos de varias Consejerías, suponiendo ello una evidente reducción del gasto público, pues las Delegaciones Provinciales suponían todo lo contrario, de modo que existía una en cada provincia por cada una de las distintas Consejerías existentes. No obstante, en la actualidad, la Administración de la Junta de Andalucía podrá adoptar, mediante decreto del Consejo de Gobierno una de las siguientes estructuras provinciales: a) Delegaciones del Gobierno de la Junta de Andalucía y Delegaciones Provinciales de cada una de las distintas Consejerías, o b) Delegaciones del Gobierno de la Junta de Andalucía, y Delegaciones Territoriales de la Junta de Andalucía. Así se recoge tanto en la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía y, en el Decreto 226/2020 de Consejería de la Presidencia, Administración Pública e Interior, de 29 de diciembre. Regula la organización territorial provincial de la Administración de la Junta de Andalucía. Si bien, la organización territorial provincial de la Administración de la Junta de Andalucía, actualmente, se compone de las Delegaciones del Gobierno de la Junta de Andalucía y las Delegaciones Territoriales. Para mayor profundidad se recomienda la lectura de las normas citadas y, especialmente, de la disposición adicional tercera del citado decreto.

incoación se le comunicará a la persona presuntamente responsable y deberá tener como mínimo el contenido dispuesto en el art. 82.2 LTA.

Cabe la posibilidad, ya sea al inicio o durante la instrucción del procedimiento de acordar excepcionalmente⁷⁸ la clausura inmediata del establecimiento, el precintado de sus instalaciones o la suspensión de la actividad como medida cautelar. Ésta podrá mantenerse el tiempo que resulte necesario y como máximo hasta la resolución del procedimiento.

Finalmente, una vez firme la resolución en la que se imponga la correspondiente sanción, ésta será anotada en el registro correspondiente. La anotación de las sanciones podrán cancelarse de oficio o a instancia de la persona interesada. En todo caso será cuando hayan transcurrido uno, dos o cuatro años, según la sanción sea leve, grave o muy grave, respectivamente, o cuando en la jurisdicción contencioso-administrativa se anule la resolución sancionadora, debiendo ser la sentencia firme.

XI. CONCLUSIONES

1. El turismo como competencia exclusiva de las comunidades autónomas y la dispersión normativa.

No es nada nuevo que el reparto de competencias en muchas materias plantea problemas, no siendo este caso una excepción. Como es imaginable, España tiene un largo recorrido en el sector turístico, tanto es así que ya el régimen franquista hacía propaganda de las costas españolas y de su buen clima, razón por la que surgieron las primeras normas reguladoras de este sector en las que ya se empezaba a regular el alquiler de viviendas vacacionales. Motivo por el que el sector turístico a lo largo de la historia de nuestro país ha sido objeto de regulación por diferentes niveles de Administración. En otras palabras, hasta la entrada en vigor de la Constitución del 78, las normas eran estatales, después de ello se fueron constituyendo las autonomías y el reparto competencial tal como lo conocemos hoy en día. Lo que ha generado que muchas materias sean competencia exclusiva de las CCAA, como es el caso del turismo.

Esto puede generar algunos problemas, pues en definitiva nos encontramos con 17 comunidades y dos ciudades autónomas que regulan el sector turístico de una manera diferente, y en particular las VUT. Son diversas las normas que regulan el fenómeno alojativo de diferente forma, pudiendo generar cierta confusión a la

⁷⁸ Art. 83 LTA. Se acordarán las medidas cautelares en el procedimiento sancionador, cuando sea necesario para asegurar la eficacia de la resolución que pudiera recaer o cuando concurran circunstancias graves que afecten a las personas, los bienes, o que supongan un perjuicio grave y manifiesto para la imagen turística de Andalucía.

propia población, y particularmente a los usuarios. Así como también es posible que dependiendo de la comunidad que visitemos para hacer turismo y en la medida que hagamos uso de las VUT, nos encontremos con una regulación más tendente a la protección del usuario o en cambio, del empresario que se dedique a esta actividad. Es decir, pueden darse situaciones de desigualdad. Los requisitos o límites establecidos a este tipo de servicio turístico pueden ser diferentes, baste como ejemplo el caso de Andalucía y Aragón. Mientras que en la primera, el límite temporal máximo que un usuario puede estar de forma continuada en la vivienda es de dos meses, en la segunda el límite temporal se reduce a un mes⁷⁹. Lo mismo ocurre en cuanto a la posibilidad de ceder temporalmente la vivienda para uso turístico, en Andalucía se permite que la vivienda se ceda en su totalidad o por habitaciones, sin embargo, en Aragón tiene que ser una cesión completa.

En lo que respecta a la entra en vigor del Real Decreto 2024/1312, por el que se crea el registro único de arrendamientos y la Ventanilla Única Digital, poco más se puede añadir a lo antedicho. No deja de ser un punto controvertido que deberá ser resuelto por los tribunales. Mientras tanto, a pesar de las divergentes opiniones sobre el conflicto de competencias que puede suscitar la creación de este registro tal como se ha configurado, no se puede negar que es una medida que coadyuva a obtener un fiel reflejo de la situación actual para poder desarrollar políticas adecuadas y proporcionadas.

Y en lo que se refiere a la dispersión normativa cabe indicar que, aunque se trate de una materia competencial exclusiva de Andalucía en este caso como ya se ha hecho referencia anteriormente, este sector también está sujeto a normas europeas y estatales, así como a las propias limitaciones y requisitos que pueden imponer los propios EELL, lo que en definitiva, puede generar un problema de inseguridad jurídica tanto para propietarios como para usuarios. La variedad normativa y la posibilidad de que cada Ayuntamiento pueda imponer condiciones particulares puede dificultar la interpretación uniforme de este servicio turístico.

2. Repercusión de las viviendas de uso turístico en el sector turístico y en el mercado inmobiliario.

Como se ha reflejado en el presente trabajo, el fenómeno de las VUT debe su origen entre otras cosas a la grave crisis financiera de 2008, debida al colapso de la burbuja inmobiliaria. El panorama mundial y concretamente el español era angustioso y asfixiante para muchas familias de clase media que vieron como muchas empresas cerraban, perdían sus trabajos y no podían hacer frente a las hipotecas y

⁷⁹ Art. 2 del Decreto 1/2023, de 11 de enero, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento de las viviendas de uso turístico en Aragón.

préstamos personales que tenían. Muchos españoles poseían al menos una segunda vivienda que les resultaba imposible o casi imposible de mantener económicamente, razón por la que surgió este servicio de alojamiento turístico, desconocido hasta el momento y carente de regulación.

Es por ello por lo que se produjo un aumento significativo del uso del alojamiento privado en el turismo, que originó situaciones de intrusismo y competencia desleal entre el propio sector turístico, pues entraron en el mercado sin la necesidad de cumplir con ninguno de los requisitos exigidos a los establecimientos de alojamiento tradicionales, ofreciendo viviendas a precios competitivos y socialmente más atractivos. Dado que esta situación era insostenible y repercutía negativamente al sector turístico, empezó a regularse este fenómeno. Sin embargo, en Andalucía ello no se produjo hasta el año 2016, hace relativamente poco.

Podría decirse que la regulación ha llegado tarde y no ha sido lo suficientemente restrictiva para intentar frenar el continuo aumento de VUT en Andalucía, lo que está ocasionando problemas sociales. Consideramos que esta actividad tiene un efecto directo sobre el problema actual del mercado de vivienda de alquiler de larga duración. La oferta de este tipo de vivienda está muy por debajo de lo demandado, pues el parque de vivienda de alquiler en Andalucía, al igual que en el resto de España, no es capaz de cubrir las necesidades de los andaluces. Esto provoca que las pocas viviendas destinadas a este tipo de alquiler aumenten de precio haciendo casi imposible hacer frente a ellos.

Por otra parte, esto también está produciendo o ya ha producido una masificación de VUT, sobre todo en zonas céntricas y residenciales de capitales de provincia. Ello provoca la desnaturalización de los barrios y dificulta la vida vecinal, afectado también a los negocios tradicionales, que dejan de generar ingresos y muchos se ven obligados a cerrar debido a la despoblación vecinal, ya sea porque los vecinos no puedan asumir los precios de las viviendas en sus barrios, por estar tensionados a causa de las VUT o porque quieran alejarse de estos en busca de otros en los que prime el descanso característico de las zonas residenciales. Si bien, parece que el Gobierno andaluz, por fin ha reconocido como ya se ha indicado anteriormente que este tipo de fenómeno alojativo está provocando un problema de vivienda, motivo por el que ha permitido que por razones imperiosas de interés general, los Ayuntamientos puedan a través de sus instrumentos de ordenación, regular la compatibilidad del uso del alojamiento turístico con el residencial, de forma que si deciden que sobre una determinada área y/o zona no es posible dicha compatibilidad, no podrán registrarse nuevas VUT. Una medida que también llega tarde, pero que parece que a priori puede ayudar a aliviar la situación actual.

3. Propuestas de mejora del marco regulatorio de las viviendas de uso turístico.

Para concluir este trabajo investigador se indican algunas posibles mejoras que —fruto del estudio de esta figura— pueden ser beneficiosas para el sector turístico, los turistas y, en definitiva, para los residentes.

Sería oportuno que el legislador andaluz al abordar la regulación de las VUT no dirija su atención únicamente en los turistas ni en el beneficio económico que el turismo puede generar a nuestra comunidad. Debería por el contrario posicionar al residente en el centro de dicha regulación en la medida que son quienes conviven diariamente con los efectos de la actividad turística y padecen sus consecuencias. Solo a través de una perspectiva que anteponga la sostenibilidad y el equilibrio será posible lograr un modelo turístico que beneficie realmente al conjunto de la sociedad.

Otro aspecto muy positivo sería dotar a los municipios de mayores competencias en materia de turismo, dado que son la Administración más cercana al ciudadano y sobre la que se instauran estos fenómenos. Nadie mejor que los propios Ayuntamientos para saber cuáles son los criterios que deben seguir para poner límites a las VUT en su territorio, o por el contrario, para incentivar actividades como estas que permitan activar el turismo. Esto último ayudaría a mitigar el progresivo declive demográfico al que se enfrentan las zonas rurales.

Por otro lado, también sería preciso incentivar y dotar a los EELL de medios tecnológicos que les permitan hacer un control eficaz y efectivo del crecimiento de las VUT. Siendo necesario para ello, el desarrollo de plataformas digitales al servicio de los propios Ayuntamientos, en las que se integre toda la información relativa a cada una de las viviendas registradas. Esto facilitaría la fiscalización y la planificación del turismo sostenible. Igualmente, el uso de la inteligencia artificial podría ser una buena herramienta para desarrollar mecanismos que permitan detectar irregularidades, como por ejemplo, incrementos inusuales de oferta de VUT sobre determinadas áreas. En definitiva, que permitan detectar irregularidades y actividades clandestinas, de manera que la respuesta sea inmediata para revertir la situación alterada.

Finalmente, tras el estudio realizado y a la luz de la situación actual que atraviesa la vivienda sería conveniente impulsar medidas que incentiven fiscalmente el alquiler de vivienda habitual, de manera que resulte una opción atractiva para los propietarios dado que al ver que pueden ser beneficiarios de reducciones en el IRPF —por el simple hecho de destinar sus viviendas al alquiler tradicional en lugar de destinarlas al servicio turístico— muchos de ellos se decantarían por esta primera opción, incrementando la oferta de vivienda al fin pretendido. Esto valdría para mitigar la situación actual de acceso a la vivienda, ya sea para compra o alquiler.

XII. BIBLIOGRAFÍA

ARANA GARCÍA, E. (2018). La intervención local en las viviendas de uso turístico a través de la zonificación urbanística: requisitos y consecuencias. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, (10), 6–21.

AGUIRRE I FONT, J. M. (2021). La regulación municipal de las viviendas de uso turístico: soluciones a través del urbanismo. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, (15), 24–41.

BARCELÓ DOMÉNECH, J. (2021). Capítulo I. El turismo colaborativo en el sector de la vivienda. Evolución legislativa en torno a la regulación de los arrendamientos de viviendas. En LÓPEZ SÁNCHEZ, C. (coord.), *El alojamiento colaborativo. Problemática actual de las viviendas de uso turístico* (p. 21). Dykinson.

CHOLBI CACHÁ, F. A. (2018). El régimen de la comunicación previa, las licencias de urbanismo y su procedimiento de otorgamiento. Especial referencia a las relaciones con las licencias de actividad y a la aplicación del silencio administrativo. *El Consultor de los Ayuntamientos*.

CUBERO MARCOS, J. I. (2019). Alojamientos vacacionales: hacia un equilibrio entre el control administrativo y la libertad de empresa. *Revista de internet, derecho y política*, (28), 56–70.

DEL BUSTO, E., CEBALLOS, M. M., y PÉREZ GUERRA, R. (2019). Marco normativo de los apartamentos y viviendas de uso turístico en España. *Revista de análisis turístico*, (26), 62–92.

ESCRIBANO COLLADO, P. (2022). Lección 2. Concepto de derecho administrativo. En BARRERO RODRÍGUEZ, C. (coord.), *Lecciones de Derecho Administrativo: Parte general* (Vol. I, p. 72). Tecnos.

GAMERO CASADO, E., y FERNÁNDEZ RAMOS, S. (2024). *Manual básico de Derecho Administrativo* (vigésima primera edición). Tecnos.

GAMERO CASADO, E., FERNÁNDEZ RAMOS, S., y MORA RUIZ, M. (2024). *Derecho administrativo para estudios no jurídicos* (undécima edición, pp. 68–69). Tecnos.

GUILLÉN NAVARRO, N. A. (2015). Las viviendas de uso turístico y su incidencia en el panorama normativo español. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, (45–46), 105–144.

JARDE MUÑOZ, P. (2019). *Economía colaborativa y plataformas digitales* (p. 19). Editorial Reus.

LUCAS DURÁN, M., DESDENTADO DAROCA, E., y MERINO JARA, I. (2019). *Las viviendas de uso turístico y su regulación jurídica*. Aranzadi.

MORA RUIZ, M. (2012). Comunicación previa, declaración responsable y control posterior de la actividad en el ámbito local. *Revista Española de Derecho Administrativo*, (155), 263.

MORENO-TORRES HERRERA, M. L. y otros. (2023). Contrato de alojamiento en viviendas de uso turístico: memoria explicativa. *Revista de estudios jurídicos y criminológicos*, (7), 287–322.

NÚÑEZ LOZANO, M. C. (2001). *Las actividades comunicadas a la Administración: la potestad administrativa de veto sujeta a plazo* (pp. 73 y ss.). Marcial Pons.

PÉREZ GUERRA, R., y CEBALLOS, M. M. (2009). La configuración del derecho del turismo autonómico español en el ordenamiento jurídico administrativo-constitucional. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, (35), 455–518.

RODRÍGUEZ FONT, M. (2024). Capítulo 3. Objeto y régimen de funcionamiento de las viviendas de uso turístico. En ROMÁN MÁRQUEZ, A. (dir.), *Viviendas de uso turístico. Análisis de la situación actual y propuestas para la mejora de su marco regulatorio* (p. 135). Fundación Democrática y Gobierno Local.

ROMÁN MÁRQUEZ, A. (2014). Las viviendas particulares dedicadas a la actividad de alojamiento turístico. Su exclusión de la Ley de arrendamientos urbanos. *Revista Internacional de Doctrina y Jurisprudencia*, (6), 21–24.

ROMÁN MÁRQUEZ, A. Planificación urbanística del turismo: la regulación de las viviendas de uso turístico en Madrid y Barcelona. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, (10).

SÁNCHEZ-SÁNCHEZ, F. J., y SÁNCHEZ-SÁNCHEZ, A. M. (2025). Factores característicos del impacto de las viviendas de uso turístico en España: aproximación a escala provincial. *Revista Investigaciones Turísticas*, (29), 303–333.

TOSCANO GIL, F. (2014). Capítulo VIII. Las medidas de reducción de cargas administrativas derivadas de la directiva de servicios. En GAMERO CASADO, E. (coord.), *Simplificación del procedimiento administrativo y mejora de la regulación* (pp. 283–308). Tirant lo Blanch.