

INFORME LGUM 1/2026, EN EL MARCO DEL PROCEDIMIENTO DE INFORMACIÓN DE OBSTÁCULOS O BARRERAS A LA UNIDAD DE MERCADO DEL ARTÍCULO 28 DE LA LEY 20/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE GARANTÍA DE LA UNIDAD DE MERCADO (28/25026 VUT. Sevilla)

Ref.: LGUM/28/01/26

1. ANTECEDENTES

Con fecha 4 de diciembre de 2025, se recibió en la Secretaría para la Unidad de Mercado (SECUM) un escrito presentado por un operador, mediante el cual se aportaba información relativa a la posible existencia de obstáculos y barreras a la unidad de mercado, en el marco del procedimiento previsto en el artículo 28 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (en adelante, LGUM) en el ámbito de la prestación de los servicios de alojamiento turístico en el municipio de Sevilla.

El 5 de diciembre de 2025, la SECUM trasladó la información y documentación presentada a la Agencia de la Competencia y de la Regulación Económica de Andalucía (en adelante, ACREA o la Agencia), en su condición de punto de contacto de la Comunidad Autónoma de Andalucía, a fin de que, en su caso, emitiera las observaciones oportunas conforme a lo dispuesto en el artículo 28.4 de la LGUM.

Del análisis de la documentación obrante en el expediente efectuado por este Punto de Contacto (PUC) se desprenden, en síntesis, los siguientes antecedentes:

El 28 de abril de 2022, el Pleno del Ayuntamiento de Sevilla aprobó la Modificación Puntual n.º 44 del PGOU, publicada en el BOP de Sevilla n.º 129, de 7 de junio de 2022, que afectó, entre otros, a los artículos 6.3.1, 6.5.1 y 6.5.19. Durante su tramitación, el Servicio de Planeamiento y Desarrollo Urbanístico emitió, con fecha 13 de enero de 2022, un informe técnico en el marco del trámite de información pública, en el que se analizaban las alegaciones presentadas y se abordaba la utilización de viviendas con fines turísticos desde la perspectiva de su incidencia urbanística.

Con posterioridad, la Gerencia Municipal de Urbanismo y Medio Ambiente del Ayuntamiento de Sevilla aprobó diversos documentos, denominados “circulares”, relacionados con la aplicación e interpretación de la regulación urbanística a las viviendas de uso turístico (en adelante, VUT), en concreto:

- Circular de 7 de julio de 2022, relativa a la tramitación del cambio de uso a terciario para las viviendas de uso turístico.
- Circular de 5 de marzo de 2024, en la que se recogen requisitos urbanísticos adicionales tras la entrada en vigor del Decreto 31/2024, de 29 de enero, incluidos aspectos relativos a accesibilidad y distribución del edificio.
- Circular de 5 de julio de 2024, que introduce nuevas precisiones en relación con las dimensiones de las estancias, las condiciones de habitabilidad y la accesibilidad.

De acuerdo con el contenido de las citadas circulares, se prevé la exigencia a los operadores económicos de determinados requerimientos administrativos y técnicas para el desarrollo de la actividad de alojamiento en VUT, entre las que se incluyen:

- La presentación de una declaración responsable de cambio de uso urbanístico y de utilización para hospedaje.
- La aportación de documentación técnica suscrita por técnico competente, relativa, entre otros extremos, a la compatibilidad urbanística, al cumplimiento del Decreto 31/2024, y a determinadas condiciones constructivas y funcionales del edificio.



		20/01/2026	
		PÁG. 1/22	



- El cumplimiento de condiciones de habitabilidad vinculadas al uso declarado.
- El abono de las tasas correspondientes.

En el escrito presentado ante la SECUM, el operador informante manifiesta su discrepancia con el contenido y los efectos de las referidas circulares, al considerar que las exigencias derivadas de su aplicación no se corresponderían con la regulación urbanística vigente ni con el alcance de la Modificación Puntual n.º 44 del PGOU, y que podrían incidir negativamente en el acceso y el ejercicio de la actividad económica, a la luz de los principios recogidos en la LGUM.

En particular, sostiene que, mediante la aprobación y aplicación de las citadas circulares, la Gerencia de Urbanismo y Medio Ambiente del Ayuntamiento de Sevilla habría introducido exigencias materiales que, a su juicio, alteran el régimen de usos previsto en el planeamiento urbanístico vigente, sin que dichas exigencias cuenten con una cobertura normativa expresa de rango adecuado. Asimismo, señala que la utilización de instrumentos de carácter interno o interpretativo para imponer condiciones con efectos directos sobre los operadores económicos podría suscitar dudas desde la perspectiva del principio de legalidad y de la jerarquía normativa, en la medida en que tales instrumentos se proyectarían más allá de su función organizativa interna y producirían efectos externos sobre el acceso y ejercicio de la actividad económica.

2. CONTEXTO NORMATIVO SECTORIAL

Atendiendo a la materia particular sobre la que versa el presente procedimiento de información, se cita a continuación, sin ánimo de exclusividad, la siguiente normativa aplicable.

2.1. Normativa europea

Debe tenerse en cuenta el [Reglamento \(UE\) 2024/1028](#), sobre la recogida y el intercambio de datos relativos a los servicios de alquiler de alojamientos de corta duración (aplicable plenamente a partir del 20 de mayo de 2026).

Esta norma tiene por finalidad armonizar la recogida y el intercambio de datos entre plataformas digitales y administraciones públicas, con el objetivo de mejorar la transparencia y el control del sector, sin prejuzgar la normativa nacional, regional o local que regule el acceso o la prestación de estos servicios, la cual deberá respetar el Derecho de la Unión.

En este sentido, el artículo 2 delimita su ámbito de aplicación, que comprende tanto a los prestadores de plataformas en línea de alquiler de corta duración que operen en la Unión, con independencia de su lugar de establecimiento, como a los anfitriones que prestan dichos servicios. Al mismo tiempo, el propio Reglamento aclara expresamente que se entiende sin perjuicio de las normas nacionales, regionales o locales que regulen el acceso o la prestación de estos servicios, salvo que el propio Reglamento disponga otra cosa de manera expresa.

El Reglamento define, en su artículo 3, los conceptos básicos necesarios para su aplicación, entre los que destacan los de *unidad* (alojamiento amueblado objeto de alquiler de corta duración, con exclusión de hoteles y alojamientos similares), *anfitrión*, *servicio de alquiler de alojamientos de corta duración*, *número de registro*, *régimen de autorización* —en los términos de la Directiva 2006/123/CE— y *autoridad competente*, que puede ser nacional, regional o local.

En relación con los procedimientos de registro, el artículo 4 establece que todo procedimiento que se implante a escala nacional, regional o local deberá ajustarse a las disposiciones del Reglamento. En particular, los Estados miembros deberán garantizar que dichos procedimientos: se basen en declaraciones de los anfitriones, puedan realizarse en línea y, cuando sea posible, de forma gratuita o con un coste

		20/01/2026	
		PÁG. 2/22	



razonable y proporcionado, y permitan la expedición automática e inmediata de un número de registro para cada unidad, previa presentación de la información exigida.

Por su parte, el artículo 5 concreta el contenido mínimo de la información que debe facilitar el anfitrión en el marco del registro, incluyendo, entre otros extremos, el tipo de unidad, su destino (residencia principal, secundaria u otros fines) y, en su caso, la sujeción a un régimen de autorización conforme al Derecho nacional. Cuando el anfitrión declare que la unidad está sujeta a autorización, los Estados miembros podrán solicitar la correspondiente acreditación.

Finalmente, el artículo 6 prevé la posibilidad de que las autoridades competentes verifiquen, con posterioridad, la declaración presentada y la documentación justificativa, configurando así un sistema basado en la declaración y el control *ex post*, sin perjuicio de las autorizaciones que puedan exigirse conforme a la normativa sectorial aplicable.

2.2. Normativa estatal

En el ámbito estatal, diversas normas inciden en la regulación de las viviendas de uso residencial y de las viviendas destinadas a alojamiento turístico.

En primer lugar, el [Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana](#), aprobado por el Real Decreto Legislativo 7/2015, reconoce la función social del suelo vinculado a uso residencial, al establecer que éste se encuentra al servicio de la efectividad del derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, en los términos previstos en la legislación aplicable.

Por su parte, la [Ley 29/1994, de Arrendamientos Urbanos \(LAU\)](#), excluye expresamente de su ámbito de aplicación la cesión temporal de la totalidad de una vivienda amueblada y equipada, comercializada en canales de oferta turística y realizada con finalidad lucrativa, cuando dicha actividad esté sometida a un régimen específico derivado de la normativa sectorial turística. Esta exclusión configura un régimen jurídico diferenciado para las viviendas de uso turístico respecto del arrendamiento de vivienda habitual.

En conexión con lo anterior, la [Ley 49/1960, de Propiedad Horizontal](#), en la redacción vigente de su artículo 17.12, prevé que las comunidades de propietarios puedan aprobar, limitar, condicionar o prohibir el ejercicio de la actividad de vivienda de uso turístico mediante acuerdo adoptado por mayoría cualificada, así como establecer cuotas especiales o incrementos en la participación de gastos comunes, dentro de los límites legalmente establecidos y sin efectos retroactivos. Esta previsión constituye un mecanismo específico de intervención en el ámbito de la convivencia vecinal, alternativo a otras restricciones de carácter general.

Asimismo, la [Ley 7/1985, reguladora de las Bases del Régimen Local](#), atribuye a los municipios competencias propias en materia de urbanismo, incluyendo el planeamiento, la gestión, la ejecución y la disciplina urbanística, así como la conservación y rehabilitación de la edificación, en los términos previstos por la legislación estatal y autonómica.

Finalmente, en aplicación del Reglamento (UE) 2024/1028, se ha aprobado el [Real Decreto 1312/2024, de 23 de diciembre](#), por el que se regula el Registro Único de Arrendamientos y se crea la Ventanilla Única Digital de Arrendamientos, con plena efectividad a partir del 1 de julio de 2025. Esta norma concreta, en el ámbito estatal, el procedimiento de inscripción y obtención del número de registro para los servicios de alquiler de alojamientos de corta duración, configurándolo de acuerdo con un sistema basado en la declaración del titular y en los requisitos establecidos por el Derecho de la Unión, sin perjuicio de las autorizaciones que, en su caso, resulten exigibles conforme a la normativa sectorial aplicable.

		20/01/2026	
		PÁG. 3/22	



2.3. Normativa autonómica

El artículo 148.1.3.^a de la Constitución española recoge que las Comunidades Autónomas pueden asumir competencias en materias de territorio y urbanismo.

Por otro lado, de conformidad con el artículo 148.18.1.^a de la Constitución española, las Comunidades Autónomas tienen competencia para la promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial.

Así, la [Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía de Andalucía](#) atribuye a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de turismo, que comprende, entre otros aspectos, la ordenación y planificación del sector turístico, la regulación y clasificación de las empresas y establecimientos turísticos, así como la determinación de los derechos y deberes de las personas usuarias y prestadoras de servicios turísticos (art. 71). Asimismo, el Estatuto incluye entre los principios rectores de las políticas públicas el fomento del sector turístico como elemento estratégico de Andalucía (art. 37.1.14.^o).

En materia de normativa sectorial turística¹, resulta de aplicación la [Ley 13/2011, de 23 de diciembre, del Turismo de Andalucía](#)², cuyo objeto es la ordenación, planificación y promoción del turismo sostenible (art. 1.1), y que establece, entre sus finalidades, el impulso del sector turístico como actividad estratégica, la protección de las personas usuarias y la mejora de la competitividad del sector (art. 1.2).

A efectos de la normativa turística andaluza, la Ley 13/2011, de 23 de diciembre, define el servicio turístico como la actividad destinada a atender necesidades vinculadas al desplazamiento de las personas usuarias respecto de su residencia habitual, siempre que haya sido declarada como tal por la propia Ley o por sus disposiciones de desarrollo (art. 2.c). Asimismo, considera empresa turística a cualquier persona física o jurídica que, en nombre propio, de manera habitual y con ánimo de lucro, preste servicios turísticos (art. 2.f), y establecimiento turístico al conjunto de bienes muebles e inmuebles que, constituyendo una unidad funcional autónoma, se ordenan para la adecuada prestación de dichos servicios (art. 2.g).

El artículo 18 de la Ley 13/2011, de 23 de diciembre, regula el mantenimiento del uso turístico de los establecimientos de alojamiento turístico. A tal efecto, dispone que dichos establecimientos, así como las unidades de alojamiento que los integran, quedan afectos a la prestación del servicio de alojamiento turístico objeto de inscripción en el Registro de Turismo de Andalucía, quedando prohibido destinarlos a un uso distinto mientras se mantenga dicha afectación (art. 18.1). La vigilancia del mantenimiento del uso

¹ Las autoridades españolas de competencia vienen desarrollando una labor continuada de seguimiento y supervisión de la normativa turística estatal y autonómica. En este sentido, y en el ejercicio de la función informativa atribuida a esta Agencia por el artículo 3.i) de la Ley 6/2007, de 26 de junio, de Promoción y Defensa de la Competencia de Andalucía, la ACREA ha emitido diversos informes sobre proyectos normativos en materia turística en Andalucía, relativos, entre otros ámbitos, a las viviendas con fines turísticos, la intermediación turística y los viajes combinados, los guías de turismo, los campamentos de turismo y el turismo en el medio rural, el Registro de Turismo de Andalucía y la propia Ley del Turismo de Andalucía. A título ilustrativo, pueden citarse los Informes N 9/2023, sobre el proyecto de Decreto por el que se modifica el Decreto 28/2016, de 2 de febrero, de las viviendas con fines turísticos y de modificación del Decreto 194/2010, de 20 de abril, de establecimientos de apartamentos turísticos; Informe N 03/2022, sobre el proyecto de Decreto por el que se regulan las empresas de intermediación turística que organicen o comercialicen viajes combinados y las empresas que faciliten servicios de viaje vinculados en Andalucía; Informes N 03/2014, de 28 de abril de 2014 y N 01/2020, de 16 de enero de 2020, emitidos en el marco de la tramitación del proyecto de Decreto regulador de los guías de turismo de Andalucía, que daría lugar al vigente Decreto 8/2015, de 20 de enero, así como del expediente de su modificación normativa operada en el 2020; Informe N 16/2017 sobre el proyecto de Decreto por el que se regula la ordenación de los campamentos de turismo y de modificación del Decreto 20/2002, de 29 de enero, que regula el Turismo en el Medio Rural y el Turismo Activo; Informe N 11/2015, sobre el proyecto de Decreto de las viviendas con fines turísticos y de modificación de diversos Decretos en materia de turismo; Informe N 04/2014, sobre el proyecto de decreto que prevé regular la organización y el funcionamiento del Registro de Turismo de Andalucía; e Informe N 2/2011, de 24 de febrero de 2011, sobre el anteproyecto de la Ley del Turismo de Andalucía. Todos ellos publicados en la página web de esta Agencia.

² Actualmente se encuentra en tramitación la nueva Ley del Turismo Sostenible de Andalucía, destinada a sustituir la vigente Ley 13/2011, de 23 de diciembre. El Proyecto de Ley ha sido aprobado por el Consejo de Gobierno y remitido al Parlamento de Andalucía, encontrándose en fase de tramitación parlamentaria.

		20/01/2026	
		PÁG. 4/22	



turístico corresponde a los Ayuntamientos, en el ejercicio de sus competencias urbanísticas, pudiendo sancionar los usos contrarios a la ordenación urbanística aplicable y, en su caso, incoar los correspondientes procedimientos de restauración de la legalidad urbanística (art. 18.2).

Asimismo, el precepto establece que el cambio de uso del suelo turístico en el que se ubique un establecimiento de alojamiento turístico, o de parte del mismo, a uso residencial u otro distinto de los previstos en la Ley, requiere la previa innovación del instrumento de planeamiento urbanístico que lo habilite, conforme a la legislación urbanística aplicable (art. 18.3).

La Ley incluye expresamente entre los servicios turísticos el alojamiento, cuando se facilite hospedaje o estancia a las personas usuarias (art. 28.1.a)), y atribuye a los municipios competencias propias en materia de turismo, en los términos previstos en la normativa de autonomía local (art. 4)³.

Asimismo, la norma reconoce a las empresas turísticas el derecho a ejercer libremente su actividad, con las limitaciones establecidas por las leyes, y les impone las correspondientes obligaciones de información y de obtención de las autorizaciones sectoriales exigibles, cuando proceda (arts. 23 y 24).

En cuanto al acceso al mercado, la Ley regula el Registro de Turismo de Andalucía como instrumento administrativo destinado a la inscripción, entre otros, de los establecimientos de alojamiento turístico, incluidos los servicios turísticos que se determinen reglamentariamente (art. 37.1).

La Ley establece como mecanismo general de acceso al mercado la inscripción basada en declaración responsable, de modo que las personas y establecimientos turísticos deben figurar inscritos en el Registro, con independencia de que ostenten o no la condición de personas empresarias o de que la prestación del servicio se realice de forma permanente (art. 38.1).

La presentación de la declaración responsable habilita para el inicio inmediato de la actividad desde el momento de su presentación, sin perjuicio de las facultades posteriores de comprobación, inspección y control por parte de la Administración turística, así como de la eventual cancelación de la inscripción en caso de incumplimiento de los requisitos exigidos, de conformidad con lo previsto en la normativa aplicable (arts. 37 y 38).

Entre las distintas tipologías de establecimientos de alojamiento turístico se incluyen los establecimientos hoteleros, los apartamentos turísticos, los campings, las casas rurales y cualesquiera otros que se establezcan reglamentariamente, categoría esta última en la que se integran las viviendas de uso turístico (art. 40).

El artículo 41 de la Ley 13/2011 consagra el principio de unidad de explotación, conforme al cual los establecimientos de alojamiento turístico deben gestionarse bajo una única unidad de explotación, correspondiendo su administración a una sola persona física o jurídica titular, sobre la que recae la responsabilidad administrativa derivada de su funcionamiento.

La unidad de explotación implica la afectación a la prestación del servicio de alojamiento turístico de la totalidad de las unidades de alojamiento que integran la edificación, o de una parte independiente y homogénea de la misma, ocupada por cada establecimiento, siendo la gestión del conjunto ejercida de forma unitaria por una única empresa titular, con independencia de la titularidad dominical de los inmuebles que lo integren.

El régimen específico de las viviendas de uso turístico se contiene en el [Decreto 28/2016, de 2 de febrero](#), que regula estas viviendas como un servicio de alojamiento turístico (art. 1.1). Este marco regulatorio ha sido objeto de actualizaciones recientes mediante el [Decreto 31/2024, de 29 de enero](#), por el que se

³ Conforme a su artículo 4, los municipios tienen las competencias propias en materia de turismo según el artículo 9.16 de la [Ley 5/2010, de 11 de junio, de autonomía local de Andalucía](#), las cuales incluyen, entre otras, “La participación en la formulación de los instrumentos de planificación y promoción del sistema turístico en Andalucía” (apartado b) y “El diseño de la política de infraestructuras turísticas de titularidad propia” (apartado c).

		20/01/2026
		PÁG. 5/22



modifican diversas disposiciones en materia de viviendas de uso turístico, establecimientos de apartamentos turísticos y hoteleros en la Comunidad Autónoma de Andalucía y el [Decreto-ley 1/2025, de 24 de febrero, de medidas urgentes en materia de vivienda](#).

El Decreto regulador de las VUT delimita su ámbito de aplicación, identificando tanto los supuestos excluidos como aquellos en los que determinadas viviendas no pueden destinarse a uso turístico. En concreto, el art.1.2 excluye de su ámbito de aplicación:

- “a) Las viviendas que, por motivos vacacionales o turísticos, se cedan, sin contraprestación económica.*
- b) Las viviendas arrendadas por tiempo superior a dos meses computados de forma continuada a un mismo arrendatario.*
- c) Las viviendas situadas en el medio rural que, en caso de que se destinen a alojamiento turístico, se regularán por lo establecido en el artículo 48 de la Ley 13/ 2011, de 23 de diciembre, y por el Decreto 20/ 2002, de 29 de enero, de Turismo en el Medio Rural y Turismo Activo, sin perjuicio de lo establecido en su artículo 9.3.*
- d) Los establecimientos de apartamentos turísticos del grupo conjunto, regulados por el Decreto 194/2010, de 20 de abril, de establecimientos de apartamentos turísticos”.*

Y en su apartado 3. el artículo 1 establece que no podrán ser viviendas de uso turístico:

- “a) Las viviendas sometidas a régimen de protección pública, no pudiendo destinarse a tal fin ni completas ni por habitaciones, de conformidad con lo dispuesto en su normativa específica.*
- b) Las viviendas ubicadas en inmuebles cuyos títulos constitutivos o estatutos de la comunidad de propietarios contengan prohibición expresa para la actividad de alojamiento turístico, de conformidad con lo establecido en la Ley 49/1960, de 21 de julio, sobre propiedad horizontal.*
- c) Las unidades de alojamiento situadas en los establecimientos de alojamiento turístico que deban ocupar la totalidad o parte independiente del edificio.*
- d) Las viviendas reconocidas en situación de «asimilado a fuera de ordenación», salvo autorización previa expresa por parte del órgano competente municipal para el cambio de actividad, conforme a la legislación urbanística y ambiental”.*

En cuanto al régimen jurídico aplicable, el artículo 2 establece que:

- “1. El alojamiento en viviendas de uso turístico será considerado como un servicio turístico y deberá cumplir con las prescripciones de la Ley 13/2011, de 23 de diciembre, y con lo establecido en el presente decreto.*
- 2. Asimismo, las viviendas de uso turístico sometidas a los requerimientos de la normativa turística, civil, mercantil y urbanística emanados de la Unión Europea, Administración del Estado, de la Comunidad Autónoma de Andalucía y de los entes locales en el marco de sus respectivas competencias.*
- En particular, los Ayuntamientos, por razón imperiosa de interés general, podrán establecer limitaciones proporcionadas a dicha razón, en lo que respecta al número máximo de viviendas de uso turístico por edificio, sector, ámbito, periodos, área o zona. Dichas limitaciones deberán obedecer a criterios claros, inequívocos y objetivos, a los que se haya dado debida publicidad con anterioridad a su aplicación.*
- [...] 4. Los derechos y obligaciones de las personas usuarias y explotadoras serán los contemplados en la Ley 13/2011, de 23 de diciembre [...]”.*

En este marco, se reconoce expresamente la posibilidad de que los Ayuntamientos, por razones imperiosas de interés general, establezcan limitaciones proporcionadas en relación con el número máximo de viviendas de uso turístico por edificio, zona o ámbito territorial, siempre que dichas limitaciones respondan a criterios claros, objetivos y previamente publicitados (art. 2.2, párrafo segundo).

Ex art. 3.1, se entiende por viviendas de uso turístico 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. El servicio

		20/01/2026	
		PÁG. 6/22	



turístico deberá prestarse durante todo el año o durante periodos concretos dentro del mismo año, debiendo hacerlo constar en la declaración responsable prevista en el artículo 9. Sólo podrá ser comercializada en los periodos indicados, considerándose actividad clandestina la comercialización fuera de los mismos. Se presume que existe finalidad turística cuando la vivienda sea comercializada o promocionada en canales de oferta turística. En este sentido, se considerarán canales de oferta turística las agencias de viaje, las empresas que medien u organicen servicios turísticos y los canales en los que se incluya la posibilidad de reserva del alojamiento. La prestación del servicio supone la efectiva oferta de la vivienda en canales de oferta turística durante los periodos declarados.

Igualmente, se identifica a las personas o entidades explotadoras como aquellas responsables de la administración y gestión del alojamiento, con independencia del título jurídico habilitante, estableciendo presunciones sobre dicha gestión cuando se desarrollan los servicios inherentes al hospedaje (art. 3.2)⁴.

En cuanto a su clasificación, las viviendas de uso turístico pueden prestarse en la modalidad completa, con un máximo de quince plazas, o por habitaciones, con un máximo de seis (art. 5.1).

Con respecto a los requisitos⁵ que deben cumplir las viviendas de uso turístico, el artículo 6 del Decreto 28/2016 establece, entre otros, los siguientes requisitos sustantivos y de habitabilidad:

“1. Las viviendas de uso turístico deberán cumplir con los siguientes requisitos sustantivos y de habitabilidad:

a) Cumplir con la normativa de ordenación urbanística municipal. La inscripción de la vivienda en el Registro de Turismo de Andalucía será comunicada con carácter inmediato por la Administración turística a los correspondientes Ayuntamientos.

b) Tener una dimensión mínima construida de 14 m² por plaza, conforme a la superficie construida de uso principal que conste en la Sede Electrónica del Catastro. En todo caso, la superficie mínima construida de uso principal será de 25 m² o, en su defecto, la que determine el planeamiento urbanístico [...]”.

Asimismo, deben tenerse en cuenta los requisitos adicionales aplicables a las viviendas de uso turístico recogidos en el Anexo del Decreto, que completan las condiciones técnicas y funcionales exigibles⁶.

⁴ En concreto, dispone el art.3.2: “2. A los efectos de este decreto, se entienden por empresas explotadoras de viviendas de uso turístico las personas físicas o jurídicas que sean cesionarias de la administración y gestión de una o más viviendas de uso turístico con independencia del título habilitante para ello, debiendo figurar como titulares de la explotación en la declaración responsable a que se refiere el artículo 9 del presente decreto”.

En todo caso, se presumirá la administración y gestión del alojamiento cuando se desarrollen los principales servicios inherentes al hospedaje y, en particular, cuando se realicen las tareas de entrega de llaves, recepción de huéspedes, atención durante la estancia, conservación y mantenimiento de las instalaciones y enseres de la unidad de alojamiento, limpieza a la entrada y salida o facturación.

La administración y gestión corresponderá a un único titular cuando se oferten servicios complementarios cuya prestación se lleve a cabo por empresas distintas a la entidad explotadora de aquél, debiéndose informar a la persona usuaria de dicha circunstancia. A tal efecto, se pondrá a disposición de las personas usuarias la información con la relación de estos servicios y la identificación de las empresas prestatarias, todo ello sin perjuicio de la responsabilidad de la empresa explotadora.

En los supuestos de separación entre titularidad y explotación y cuando la titularidad del inmueble se encuentre en régimen de copropiedad, comunidad o similar, la empresa explotadora deberá obtener de todas las personas propietarias el título jurídico válido en Derecho que habilite para la explotación”.

⁵ El parecer de la ACREA, sobre dicho particular puede consultarse, entre otros, en el Informe N 9/2023, sobre el proyecto de Decreto por el que se modifica el Decreto 28/2016, de 2 de febrero, de las viviendas con fines turísticos y de modificación del Decreto 194/2010, de 20 de abril, de establecimientos de apartamentos turísticos.

⁶En concreto, el Anexo regulador de los requisitos adicionales de las viviendas de uso turístico dispone:

“Con carácter adicional, las viviendas de uso turístico deberán, asimismo, cumplir los siguientes requisitos:

a) Estar suficientemente amuebladas y dotadas de los aparatos y enseres necesarios para su uso inmediato y acorde al número de plazas de que dispongan, contar con televisor e información de canales, tomas de corriente en todas las estancias y con los suministros básicos que permitan su habitabilidad, tales como electricidad y agua corriente caliente y fría.

La cocina deberá estar provista de un mínimo de dos fuegos, horno o microondas y frigorífico; de utensilios adecuados a la capacidad de alojamiento (al menos vajilla, cubertería, cristalería, sartenes, ollas, cubiertos para servir, sacacorchos, abridor,

		20/01/2026
		PÁG. 7/22



Por su parte, el artículo 9 regula el régimen de inscripción en el Registro de Turismo de Andalucía, articulando el acceso al mercado mediante la presentación de una declaración responsable, disponiendo, en su apartado primero:

“1. Para el inicio de la prestación del servicio de alojamiento en la vivienda, la persona o entidad que explota este servicio tendrá que presentar la correspondiente declaración responsable de forma electrónica ante la Consejería competente en materia de turismo, en la que manifieste el cumplimiento de los requisitos establecidos en el presente Decreto, pudiendo publicitarse a partir de este momento como vivienda de uso turístico (...).”

El precepto concreta el contenido mínimo de la declaración responsable, que deberá incluir:

a) Identificación de la vivienda, incluida su referencia catastral, y su capacidad máxima de alojamiento.

Solo será admisible una vivienda por cada referencia catastral, salvo en los casos en los que, de conformidad con la normativa vigente, se pueda acreditar la existencia de dos o más viviendas con una misma referencia catastral.

b) Identificación de la persona o entidad explotadora y título que la habilite, incluyendo número de teléfono y correo electrónico a efectos de los avisos de disponibilidad de las notificaciones electrónicas.

c) Identificación de la persona propietaria o titular del inmueble, en caso de ser distinta de la persona o entidad explotadora.

d) Manifestación de que la vivienda no está sometida a ningún régimen de protección pública o que se encuentra descalificada.

e) Manifestación de que la vivienda resulta compatible para el uso como vivienda de uso turístico de conformidad con la planificación u ordenación urbanística aplicable.

f) Autorización expresa para la cesión e intercambio de datos por parte de las Administraciones públicas a efectos del necesario ejercicio de sus respectivas competencias, incluidas las fuerzas y cuerpos de seguridad y las autoridades tributarias.

tijeras, abrelatas y escurridor); de pequeños electrodomésticos (al menos batidora, tostadora o grill, exprimidor y cafetera); de mobiliario de almacenaje; de utensilios y kit de productos de limpieza con contenido mínimo de estropajo, bayeta, paño y gel limpiador; bolsas de basura; tendedero, plancha y tabla de planchar; y separación selectiva de residuos con el correspondiente detalle informativo.

b) El baño estará dotado al menos de inodoro, lavabo, bañera o plato de ducha, jabón de mano, gel, champú, una toalla de mano por persona, una toalla de baño por persona, suelos antideslizantes en duchas y bañeras, alfombra de baño lavable, luz apropiada para el baño, espejo, colgadores de toallas, rollo de papel higiénico adicional, escobilla para el inodoro, enchufe de corriente junto al espejo, estantería, secador y cubo higiénico.

En todo caso, el inodoro deberá estar independizado y cerrado, bien de manera individual bien con el resto de elementos sanitarios.

c) Ropa de cama, lencería, mantas o nórdicos y almohadas bien conservados en función a la ocupación de la vivienda y un juego de reposición de la ropa de cama.

*Las camas deberán medir al menos 80*190 cm si es individual y 135*190 cm si es doble. La vivienda deberá disponer de un armario o espacio destinado a la ropa para cada cuatro plazas, con un número de perchas adecuado, que se puede ubicar en cualquiera de los dormitorios y de punto de luz próximo a la cama.*

Los canapés, y colchones con un grosor mínimo de 18 cm, deben estar en buenas condiciones y presentar un nivel homogéneo de resistencia en toda la superficie.

d) Botiquín de primeros auxilios, así como la instalación de algún tipo de detectores de humo en zona próxima a la cocina y un extintor.

e) Disponer de información turística, en soporte físico o electrónico, de la zona, zonas de ocio, restaurantes y cafeterías, comercios y tiendas de alimentos, aparcamientos más próximos a la vivienda, servicios médicos existentes en la zona, medios de transporte urbano y un plano de la localidad.

f) Tener a disposición de las personas usuarias información e instrucciones de funcionamiento de electrodomésticos u otros dispositivos que lo requieran para su correcto uso.

		20/01/2026	
		PÁG. 8/22	



g) Manifestación de que la vivienda no tiene prohibida la actividad de vivienda de uso turístico de acuerdo con el título constitutivo o estatutos de la comunidad de propietarios.

h) El período o períodos de prestación del servicio turístico.

Los datos introducidos en el apartado de datos de la vivienda de la declaración responsable serán de acceso público a través de buscadores abiertos de esta Consejería, salvo los relativos al número de teléfono y correo electrónico”.

El artículo 9.2 prevé, igualmente, las facultades de comprobación e inspección de la Administración turística, disponiendo que:

“2. La comprobación por parte de la Administración turística de la inexactitud o falsedad de carácter esencial en cualquier dato, manifestación o documento incorporado a la declaración responsable que determine que la vivienda de uso turístico no reúne las condiciones para su inscripción como tal, o que se han dejado de reunir dichas condiciones, así como la falta de prestación efectiva del servicio en los términos del artículo 3.1 o la inexistencia de licencias o autorizaciones exigibles por la normativa sectorial específica, especialmente en materia urbanística o reguladora del régimen del suelo, dará lugar a la cancelación de la inscripción de la vivienda en el Registro de Turismo de Andalucía, previa audiencia de las personas interesadas”.

El Decreto contempla un régimen transitorio, estableciendo determinadas excepciones temporales y un plazo de adaptación para las viviendas preexistentes en suelo de uso residencial respecto de algunos requisitos materiales (disposición transitoria única)⁷.

En materia de ordenación territorial y urbanística, resulta de aplicación la [Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía \(LISTA\)](#), que ha sido desarrollada mediante el Decreto 550/2022, por el que se aprueba el [Reglamento de la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía](#)⁸.

Dicha Ley configura la actividad urbanística como una función pública atribuida principalmente a los municipios, sin perjuicio de las competencias autonómicas, e incluye entre sus contenidos la ordenación y utilización del suelo, la regulación del mercado de la vivienda, la disciplina urbanística y la protección del patrimonio (art. 3.4).

La LISTA regula los instrumentos de planificación urbanística, entre los que se incluyen, entre otros, el Plan General de Ordenación Urbana, los Planes Parciales y los Planes Especiales, desarrollándose reglamentariamente mediante el Decreto 550/2022, por el que se aprueba su Reglamento. Dichos instrumentos se encuentran sujetos a los principios de jerarquía y competencia, de modo que la alteración de los usos previstos en el planeamiento general debe realizarse a través de los procedimientos legalmente establecidos, sin que puedan introducirse modificaciones sustantivas por vías distintas.

Por lo que respecta a los actos sujetos a declaración responsable, dicho cuerpo legal contempla, entre otros, la ocupación y utilización de edificaciones existentes conformes con la ordenación vigente, así como los cambios de uso que resulten compatibles con la ordenación territorial y urbanística aplicable y no

⁷Según la Disposición transitoria única:

“1. Los artículos 7 y 8 no serán de aplicación a las viviendas ubicadas en inmuebles situados en suelo de uso residencial, contratadas o reservadas con anterioridad a la entrada en vigor del presente Decreto, en las que se ofrezca mediante precio el servicio de alojamiento en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía, de forma habitual y con fines turísticos.

2. Se establece un plazo de un año desde la entrada en vigor del presente Decreto, para que las viviendas se adapten a la previsión contenida en el apartado d del artículo 6”.

⁸ Sobre la incidencia de estas normas en la competencia y la unidad de mercado, pueden consultarse los informes emitidos por esta Agencia, entre ellos el N10/2022, relativo al Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía, y el Informe N 9/2020, sobre el Anteproyecto de Ley de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía.

		20/01/2026	
		PÁG. 9/22	



incrementen el número de viviendas, siempre que el uso a implantar se encuentre dentro de los permitidos por dicha ordenación (art. 138.1, letras d), e) y f)).

2.4. Normativa local

El [Plan General de Ordenación Urbana de Sevilla](#)⁹, aprobado por Acuerdo del Pleno de 15 de marzo de 2007, regula los usos urbanísticos, en particular los usos residencial y terciario, así como las condiciones de compatibilidad entre usos en un mismo edificio o zona. El propio PGOU distingue entre los supuestos que requieren una revisión o modificación formal del planeamiento y aquellas alteraciones que pueden abordarse mediante ordenanzas municipales, precisando que estas últimas no pueden alterar los usos establecidos por los instrumentos de planeamiento (art. 1.1.7).

En este marco, el PGOU establece los usos globales aplicables a cada zona, entre los que se incluyen el Uso Global Residencial y el Uso Global Terciario, y prevé expresamente la posibilidad de implantar usos compatibles junto al uso dominante, dentro de los límites y condiciones fijados en las normas particulares de cada ordenanza (art. 6.1.2).

Asimismo, regula la coexistencia de distintos usos en un mismo edificio, sometiendo cada actividad a las condiciones propias de su uso y estableciendo determinadas exigencias en función de su localización dentro del inmueble (art. 6.2.4).

El PGOU de Sevilla ha sido objeto de diversas modificaciones desde su aprobación. Entre ellas, la [Modificación Parcial n.º 44](#) (BOP Sevilla n.º 129, de 7 de junio de 2022) introdujo modificaciones relevantes en la regulación de usos vinculados al hospedaje, dando una nueva redacción a distintos artículos relativos al uso residencial y al uso terciario en su modalidad de hospedaje aplicable a las viviendas de uso turístico.

En particular, el planeamiento define el uso residencial como aquel destinado al alojamiento permanente de personas, delimitando el concepto de vivienda y su régimen urbanístico, y define el uso terciario como el destinado a la prestación de servicios, incluyendo expresamente el alojamiento temporal de personas. A efectos de su pormenorización, el uso de hospedaje se remite a la normativa autonómica en materia de turismo, reconociendo su carácter de servicio de alojamiento turístico y su sujeción a la regulación sectorial correspondiente (arts. 6.3.1¹⁰ y 6.5.1¹¹).

⁹ A efectos meramente informativos, puede indicarse que determinadas modificaciones puntuales de instrumentos de planeamiento urbanístico local han sido objeto de actuaciones por parte de la ACREA. Entre ellas, la Modificación Puntual núm. 44 del Texto Refundido del Plan General de Ordenación Urbana de Sevilla, publicada en junio de 2022 en el Boletín Oficial de la Provincia de Sevilla, así como la Modificación Puntual del Plan General de Ordenación Urbanística de Cádiz, aprobada por el Pleno del Excmo. Ayuntamiento de Cádiz en sesión extraordinaria de 14 de septiembre de 2022 y publicada el 17 de octubre de 2022 en el Boletín Oficial de la Provincia de Cádiz.

¹⁰ El artículo 6.3.1 define el Uso Global Residencial y los usos pormenorizados asociados al mismo, estableciendo el siguiente concepto de vivienda y delimitando su régimen urbanístico:

“1. Es Uso Global Residencial el que tiene por finalidad proporcionar alojamiento permanente a las personas que configuran un núcleo con los comportamientos habituales de las familias, tengan o no relación de parentesco.

2. A los efectos de su pormenorización en el espacio y el establecimiento de condiciones particulares, se distingue como uso pormenorizado el de vivienda, que a los efectos del presente Plan es toda edificación permanente habitable cuyo destino principal, aunque no siempre exclusivo, sea satisfacer la necesidad de alojamiento habitual de las personas, con independencia de que en la misma se desarrollen otros usos. Se consideran comprendidas en el concepto de vivienda sus instalaciones fijas, anejos vinculados o no, así como los espacios y elementos de uso comunitario y los de urbanización que permanezcan adscritos a la misma. Se excluye del concepto de vivienda las edificaciones o parte de las mismas destinadas al uso de hospedaje [...]”.

¹¹ Por su parte, el artículo 6.5.1 del PGOU de Sevilla define el Uso Global Terciario como aquel destinado a la prestación de servicios, incluyendo expresamente entre ellos el alojamiento temporal de personas. A efectos de su pormenorización, este uso comprende distintas clases de servicios terciarios, entre los que se encuentra el uso de hospedaje, cuya regulación se remite a la normativa autonómica vigente en materia de turismo. En consecuencia, el propio PGOU reconoce el carácter de servicio de alojamiento turístico del hospedaje y su sujeción a la normativa sectorial aplicable, sin establecer, de forma expresa, un régimen autónomo de intervención urbanística distinto del previsto con carácter general para los usos

		20/01/2026	
		PÁG. 10/22	



La vivienda debe cumplir con los requisitos necesarios para ser habitada como vivienda, establecidos en el artículo 6.3.3 y siguientes del PGOU.

Asimismo, el PGOU clasifica las actividades comprendidas en el uso de hospedaje conforme a la tipología prevista en la legislación turística andaluza, e incluye expresamente las viviendas con fines turísticos, a las que considera un servicio terciario de hospedaje, remitiendo su implantación a las condiciones de compatibilidad con el uso residencial establecidas en el propio planeamiento (art. 6.5.19, en relación con el art. 6.2.4). En concreto, recoge el art. 6.5.19:

“1. De acuerdo con lo establecido en la Ley 13/2011, de 23 de diciembre, del Turismo de Andalucía, y sus posteriores desarrollos reglamentarios, el uso de hospedaje, a los efectos de las presentes Normas comprende los siguientes tipos:

a. Establecimientos hoteleros, que a su vez se clasifican en cuatro grupos:

- Hoteles*
- Hoteles-apartamentos*
- Hostales*
- Pensiones*
- Albergues*

b. Apartamentos turísticos, que se clasifican en dos grupos:

- Edificios/complejos*
- Conjuntos*

c. Campamentos de turismo, que se clasifican en

- Campings*
- Áreas de pernocta de autocaravanas*

d. Cualquier otro que se establezca reglamentariamente

2. El uso de hospedaje de los tipos Hoteles, Hoteles-apartamentos y establecimientos de apartamentos turísticos del grupo Edificios/complejos podrá desarrollarse en edificio destinado total o parcialmente a viviendas sólo en el caso de que disponga de elementos de acceso y evacuación adecuados independientes de los del resto del edificio, así como de instalaciones generales (luz, agua, teléfono, etc.) igualmente independientes. En todo caso, su implantación en el edificio deberá ajustarse a lo determinado en las condiciones particulares de las distintas zonas de ordenanza. Los apartamentos turísticos del tipo Conjuntos estarán sujetos a las condiciones de compatibilidad con el uso residencial establecidas en el Art. 6.2.4 de estas Normas Urbanísticas.

3. Los campamentos de turismo sólo se permitirán en los emplazamientos establecidos por el Plan General o por los instrumentos que lo desarrollen.

4. La utilización de una vivienda con fines turísticos supone la implantación en la misma de un servicio terciario de hospedaje, por lo que serán de aplicación las condiciones de compatibilidad con el uso residencial establecidas en el Art. 6.2.4 de estas Normas Urbanísticas. En todo caso, su implantación en el edificio deberá ajustarse a lo determinado en las condiciones particulares de las distintas zonas de ordenanza.

5. No obstante lo anterior, en el caso de vivienda con fines turísticos del tipo alquiler por habitaciones, se considerará uso residencial siempre que la persona propietaria resida en la misma, que el número de plazas no exceda de seis y cumpla los demás requisitos establecidos por la normativa turística. En todo caso será necesaria la inscripción en el Registro de Turismo de Andalucía.

compatibles

		20/01/2026	
		PÁG. 11/22	



6. Las actividades comprendidas en esta clase de uso se ajustarán a los requisitos técnicos mínimos establecidos en la normativa sectorial aplicable vigente.

Por último, se modifican aquellos artículos de las distintas zonas de ordenanza en los que se regulan las condiciones particulares de uso, sustituyendo el término “hotelero” por “hospedaje”. En concreto son los siguientes artículos:

- Art. 12.2.25, Ordenación Centro Histórico
- Art. 12.3.14, Edificación en Manzana
- Art. 12.4.13, Edificación Abierta
- Art. 12.5.13, Edificación Suburbana
- Art. 12.6.5, Ciudad Jardín
- Art. 12.7.5, Vivienda Unifamiliar Adosada
- Art. 12.8.7, Vivienda en Edificación Unifamiliar Aislada y/o Agrupada
- Art. 12.9.6, Conservación tipológica
- 12.10.3, Industria en Edificación Abierta
- 12.10.4, Industria en Edificación Compacta”

El Título XI del PGOU permite la coexistencia de usos principales y compatibles en una misma parcela o edificio, distinguiendo entre usos exclusivos y no exclusivos en función de su intensidad o implantación, de modo que la implantación de usos compatibles no comporta, por sí misma, la pérdida de las características esenciales del uso residencial.

En este marco, la Gerencia Municipal de Urbanismo y Medio Ambiente del Ayuntamiento de Sevilla ha emitido diversos documentos interpretativos, calificados como “circulares” (de 7 de julio de 2022, 5 de marzo de 2024 y 5 de julio de 2024), relativos a los requisitos urbanísticos exigibles a las viviendas de uso turístico. A través de las citadas circulares se han establecido, entre otros extremos, exigencias relativas al cambio de uso, la presentación de documentación técnica, el cumplimiento de determinados requisitos constructivos y de accesibilidad, así como otras condiciones adicionales para la implantación de este tipo de viviendas, cuyo contenido y efectos constituyen el objeto principal del presente análisis desde la perspectiva de la unidad de mercado:

- Circular de 7 de julio de 2022:
“[...] Como conclusión, el procedimiento a seguir tras la entrada en vigor de la modificación puntual 44 del texto refundido del PGOU en sus artículos 6.3.1, 6.5.1 y 6.5.19 es el siguiente: Presentación de Declaración Responsable de Cambio de Uso. (Modelo 5.1) Presentación de Declaración Responsable de utilización. (Modelo 17 bis), que será una declaración responsable de utilización para el uso de hospedaje de viviendas con fines turísticos [...]”.
- Circular de 5 de marzo de 2024:
“[...] Por el Excmo. Ayuntamiento Pleno con fecha 28 de abril de 2022 se aprueba la modificación puntual 44 del texto refundido del PGOU, de tal forma que las viviendas de uso turístico están sujetas a las condiciones del uso terciario de hospedaje y conforme a dicha modificación, las mismas habrían de respetar las condiciones de compatibilidad con el uso residencial establecidas para el citado uso terciario.
Para esta modalidad de uso de hospedaje, el PGOU nos remite al cumplimiento de los requisitos técnicos mínimos establecidos en la normativa sectorial aplicable, que en la actualidad vendría determinada por el decreto 31/2024, de 29 de enero, por el que se modifican diversas disposiciones en materia de viviendas de uso turístico, establecimientos de apartamentos turísticos y hoteleros de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

		20/01/2026	
		PÁG. 12/22	



Para la tramitación de los proyectos urbanísticos que se presenta en esta Gerencia de Urbanismo y Medio Ambiente, cuyo objeto es el cambio de uso a viviendas de uso turístico, tras el estudio del Decreto 31/2024 de 29 de enero, se relacionan a continuación los artículos principales a tener en cuenta para la resolución del objeto referido:

PRIMERO: En el Art. 6 se recogen requisitos y servicios comunes.

1.- A los efectos de aplicar lo dispuesto en los apartados a) y b), que contemplan una dimensión mínima construida de 14 m² por plaza, conforme a la superficie construida de uso principal que conste en la Sede Catastro y qué en todo caso, la superficie mínima construida de uso principal será de 25 m². y disponer de dos baños si el número de plazas es superior a cinco y de tres baños si el número de plazas es superior a ocho, se deberá especificar el número de plazas que serán ofertadas para el uso turístico.

2.- A los efectos de aplicar lo dispuesto en el apartado c), que determina que los dormitorios y los salones tendrán ventilación directa al exterior o a patios ventilados y algún sistema de oscurecimiento de las ventanas, se deberá justificar el cumplimiento de las condiciones de ventilación e iluminación del PGOU vigente (dimensiones de los huecos, de patios..., no siendo de aplicación la exigencia de patios víveros), y especificar el sistema de oscurecimiento empleado para las ventanas.

3.- A los efectos de aplicar lo dispuesto en los apartados e) y f), se exigirá la existencia de, al menos, la preinstalación de la climatización. A estos efectos se deberá indicar la ubicación propuesta o existente, de la unidad exterior o en su defecto la ubicación de las rejillas de salida de aire, que deberán cumplir, en todo caso, con lo exigido en el PGOU vigente para las viviendas.

4.- En cuanto a la evacuación de humos, gases y olores de las cocinas, se consideran de aplicación las condiciones establecidas en el PGOU para las viviendas.

SEGUNDO: En relación al cumplimiento de la normativa de accesibilidad, se entiende que es un uso de pública concurrencia por lo que se exigirán las mismas condiciones que para los apartamentos turísticos, debiendo contar en todo caso con ascensor, incluso si se ubican en planta primera. No se exigirán las condiciones de accesibilidad en zonas comunes, salvo la existencia de ascensor.

TERCERO: En las edificaciones o viviendas declaradas en situación de Asimilado a Fuera de Ordenación, no se permitirá el cambio de uso a Viviendas de Uso turístico.

CUARTO: Para edificios sin división horizontal, con una única referencia catastral, se deberá acreditar la existencia en el edificio, desde su construcción con licencia, de dos o más viviendas o locales, o en su caso, acreditar que se trata de una edificación asimilada a licencia conforme a la normativa urbanística.

QUINTO: El edificio en el que se ubique la vivienda de uso turístico, debe haber cumplido con la obligación de presentar la ITE, y en su caso, debe estar acreditada en el expediente de ITE, la ejecución de las obras propuestas en la ITE cuyo plazo de ejecución haya finalizado.

SEXTO: Sólo se podrá pedir el cambio de uso a VUT para un máximo de dos unidades por titular de la explotación, por lo que el cambio de uso sólo se tramitará para un máximo de dos unidades por expediente urbanístico.

SÉPTIMO: En aplicación de lo dispuesto en art. 6.2.4 del vigente PGOU, respecto a la compatibilidad con el uso residencial, el uso de VUT, sólo se permitirá, con carácter general, en planta baja y primera, salvo para los edificios que se conviertan en uso exclusivo de hospedaje.

OCTAVO: La vivienda de uso turístico en la modalidad de alquiler por habitaciones se considera, a efectos urbanísticos, uso residencial, por lo que no será necesario el cambio de uso a hospedaje.

NOVENO: La adecuación a vivienda de uso turístico no supone el cumplimiento de las condiciones urbanísticas del uso residencial de vivienda, por lo que no se podrá utilizar como vivienda habitual, salvo que se tramite un cambio de uso a vivienda, o se trate de un cambio de uso a VUT de una vivienda ya existente.

		20/01/2026	
		PÁG. 13/22	



DÉCIMO: A las viviendas de uso turístico, no se les exigirá calificación ambiental, conforme al Anexo I de la Ley 7/2007 de 9 de julio de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental.

UNDÉCIMO: Lo dispuesto en este informe, se aplicarán a las solicitudes de cambio de uso que se soliciten en Registro, desde el 23 de febrero de 2024, fecha de entrada en vigor del decreto 31/2024, de 29 de enero. A las solicitudes de cambio de uso a VUT presentadas en Registro, con anterioridad a la entrada en vigor del Decreto 31/2024, les será de aplicación la normativa anterior, conforme a la Toma de Conocimiento aprobada por la C.E. de la Gerencia de Urbanismo en fecha 13 de julio de 2022 [...].

- Circular de 5 de julio de 2024:

“[...] Con respecto a las dimensiones mínimas de las estancias que componen las viviendas de uso turístico y a los efectos de que las mismas reúnan unas condiciones mínimas de calidad, serán de aplicación las condiciones de uso y programa de vivienda reguladas en el PGOU, art. 6.33, con excepción de la superficie útil mínima de 40 m², dado que ésta viene regulada en el artículo 6 del Decreto 31/2024.

No obstante, si no se pudiesen cumplir las dimensiones mínimas de estancias, la vivienda de uso turístico estará compuesta por una única estancia, que hará las veces de estancia, comedor, cocina y dormitorio, así como de un aseo completo.

Asimismo, hay que puntualizar, con respecto a lo informado con fecha 5 de marzo de 2024 sobre el cumplimiento de la normativa de accesibilidad, que se limita al acceso hasta la vivienda de uso turístico, por lo que dichas normas no se requieren para el interior de éstas [...].

3. ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN DESDE LA ÓPTICA DE UNIDAD DE MERCADO

Con carácter preliminar, procede señalar que el presente informe se circunscribe a las cuestiones planteadas por el informante en relación con la actuación de la Gerencia de Urbanismo y Medio Ambiente del Ayuntamiento de Sevilla, en lo que respecta a la interpretación y aplicación de las normas del instrumento general de planeamiento municipal a la actividad de alojamiento desarrollada a través de VUT, mediante las referidas circulares de 7 de julio de 2022, 5 de marzo de 2024 y 5 de julio de 2024.

La LGUM¹² tiene por objeto establecer las disposiciones necesarias para hacer efectivo el principio de unidad de mercado en el territorio nacional. Este principio se fundamenta en la libre circulación y establecimiento de los operadores económicos, en la libre circulación de bienes y servicios por todo el territorio español y en la igualdad de las condiciones básicas de ejercicio de la actividad económica, sin que ninguna autoridad pueda obstaculizarla de forma directa o indirecta.

El artículo 2 de la LGUM determina su ámbito de aplicación, que comprende tanto el acceso como el ejercicio de las actividades económicas en condiciones de mercado, resultando aplicable, en consecuencia, a todos los actos y disposiciones de las diferentes Administraciones públicas que incidan sobre estos aspectos.

A estos efectos, el anexo de esta misma Ley, en su apartado b), define el término de «actividad económica» como cualquier actividad de carácter empresarial o profesional que suponga la ordenación por cuenta propia de los medios de producción, de los recursos humanos, o de ambos, con la finalidad de intervenir en la producción o distribución de bienes o en la prestación de servicios, quedando excluidas de este concepto las actividades relativas a la reserva o al ejercicio de potestades públicas, jurisdiccionales o administrativas ni la regulación de las relaciones laborales por cuenta ajena o asalariadas.

La prestación de servicios de alojamiento turístico, incluida la desarrollada a través de VUT, constituye una actividad económica en los términos previstos en la LGUM y, como tal, se encuentra plenamente incluida en su ámbito de aplicación.

¹² Modificada por la Ley 18/2022, de 28 de septiembre, de creación y crecimiento de empresas.

		20/01/2026	
		PÁG. 14/22	



A este respecto, cabe señalar que este Punto de Contacto, al igual que la SECUM y la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC), se ha pronunciado en numerosos expedientes relativos a la prestación de servicios de alojamiento turístico¹³, incluidos aquellos referidos a las VUT, en los que ha puesto de relieve que las medidas restrictivas del acceso o ejercicio de esta actividad deben respetar los principios de necesidad, proporcionalidad y no discriminación, y encontrarse debidamente motivadas en la concurrencia de una razón imperiosa de interés general y ser proporcionadas, de conformidad con las disposiciones de la LGUM.

En el presente procedimiento de información, incoado al amparo del artículo 28 de la LGUM, se examina la adecuación de la actuación de la Gerencia de Urbanismo y Medio Ambiente del Ayuntamiento de Sevilla a los principios y disposiciones establecidos en dicha norma. Dicha actuación se materializa en las mencionadas circulares de 7 de julio de 2022, 5 de marzo de 2024 y 5 de julio de 2024, aprobadas por la Comisión Ejecutiva y difundidas a través de la página web municipal, en relación con la actividad de prestación de servicios de alojamiento en viviendas de uso turístico.

Para situar el análisis, procede partir de la aprobación definitiva de la Modificación Puntual n.º 44 del PGOU de Sevilla, mediante la cual se introdujeron cambios relevantes en la regulación de los usos vinculados al hospedaje, otorgando nueva redacción a diversos preceptos relativos al uso residencial y al uso terciario en su modalidad de hospedaje, con incidencia directa en la actividad de alojamiento en VUT.

Según expone la entidad informante, durante la tramitación de dicha modificación los servicios técnicos municipales habrían manifestado que el uso turístico de una vivienda no implicaba un cambio de su calificación urbanística ni la pérdida de su condición de vivienda. No obstante, sostiene que, tras la aprobación definitiva de la modificación puntual n.º 44, la Gerencia de Urbanismo y Medio Ambiente ha interpretado el planeamiento en el sentido de incardinar las VUT dentro del uso terciario de hospedaje, exigiendo para el ejercicio de dicha actividad la tramitación previa de un cambio de uso urbanístico y el cumplimiento de determinadas condiciones adicionales.

En particular, las citadas circulares municipales prevén, entre otros extremos, la obligación de tramitar un cambio de uso urbanístico —de residencial a terciario (hospedaje)— mediante la presentación de declaraciones responsables de cambio de uso y de utilización, la aportación de documentación técnica suscrita por técnico competente, el cumplimiento de condiciones técnicas y arquitectónicas específicas, así como el abono de las correspondientes tasas urbanísticas. Asimismo, se introducen restricciones relativas al número máximo de unidades por titular, limitaciones por plantas dentro del edificio, la calificación de las viviendas de uso turístico como uso de pública concurrencia a efectos de accesibilidad, supuestos de inadmisión del cambio de uso, entre los que se incluye la exclusión de edificaciones en situación de Asimilado a Fuera de Ordenación, así como condiciones vinculadas a la situación urbanística del inmueble, tales como el cumplimiento de la Inspección Técnica de Edificios o la acreditación de la configuración urbanística previa en edificios sin división horizontal. Finalmente, se establece la incompatibilidad del uso turístico con el uso residencial habitual, salvo nueva tramitación administrativa.

Según la Gerencia de Urbanismo y Medio Ambiente, estos criterios responderían a la consideración del uso turístico como un uso diferenciado del residencial y a la necesidad de atender determinados impactos urbanos y sociales, tales como la disponibilidad de vivienda para uso residencial, la convivencia vecinal y

¹³ Sobre esta materia concreta cabría citar los expedientes de la SECUM:

[26-0211 HOSTELERÍA – Alojamientos Turísticos Segovia.](#)
[26-0194 HOSTELERÍA – Alojamientos Turísticos Alboraya.](#)
[26-0193 HOSTELERÍA – Alojamientos Turísticos Madrid.](#)
[28-0301 HOSTELERÍA – Vivienda de uso turístico. Cataluña.](#)
[28-0137 HOSTELERÍA – Alojamientos Turísticos Bilbao.](#)
[28-0136 HOSTELERÍA – Alojamientos Turísticos Barcelona.](#)

Sobre estos mismos asuntos se pueden consultar también otros informes de la [SECUM](#), así como los informes de la [CNMC](#) y de la [ACREA](#), en su caso.

		20/01/2026
		PÁG. 15/22



otros efectos asociados a la intensidad del uso, en relación con objetivos de política pública vinculados al derecho a una vivienda digna recogido en el artículo 47 de la Constitución española.

La parte informante sostiene, por el contrario, que dichas exigencias no encuentran cobertura suficiente ni en el PGOU vigente ni en la normativa turística autonómica (Ley 13/2011, Decreto 28/2016 y Decreto 31/2024), y que se han articulado mediante instrumentos de naturaleza interpretativa o interna, carentes de carácter reglamentario, sin seguir el procedimiento formal de modificación del planeamiento ni someterse a las exigencias de motivación y a los principios de buena regulación. A juicio del informante, estas actuaciones producen efectos jurídicos relevantes sobre los operadores económicos, incrementan las cargas administrativas y económicas, generan solapamientos de control y pueden configurar, en la práctica, un régimen de intervención equivalente a una autorización.

De conformidad con el artículo 9 de la LGUM, todas las Administraciones públicas deben observar, en sus actuaciones administrativas, disposiciones y medios de intervención, los principios de no discriminación, cooperación y confianza mutua, necesidad y proporcionalidad, simplificación de cargas y transparencia. En particular, el apartado 2 de dicho precepto extiende la aplicación de estos principios, entre otros supuestos, a las disposiciones de carácter general que regulen o incidan en una actividad económica; a las autorizaciones, licencias y requisitos exigidos para el ejercicio de actividades económicas; y a los actos administrativos y procedimientos dictados en aplicación de tales disposiciones.

Por ello, cualquier actuación administrativa que pueda suponer una posible restricción a la entrada en el mercado de VUT debe evaluarse a la luz del principio de necesidad y proporcionalidad previsto en el artículo 5 de la LGUM¹⁴. En línea con otros pronunciamientos de la SECUM —entre otros, el expediente 28/24010 HOSTELERÍA – Viviendas de uso turístico. Cataluña (expediente 28/0301)—, cuando una actuación de una entidad local, aun formalmente amparada en el planeamiento urbanístico o en instrumentos interpretativos del mismo, pueda incidir en el acceso o en las condiciones de ejercicio de una actividad económica, resulta exigible su plena sujeción a los principios establecidos en la LGUM, singularmente a los recogidos en sus artículos 5, 7 y 17.

De conformidad con el artículo 5 de la LGUM¹⁵, los límites al acceso a una actividad económica o su ejercicio o la exigencia de requisitos para el desarrollo de una actividad habrán de estar motivados en la necesaria

¹⁴ “Artículo 5. Principio de necesidad y proporcionalidad de las actuaciones de las autoridades competentes.

1. Las autoridades competentes que en el ejercicio de sus respectivas competencias establezcan límites al acceso a una actividad económica o su ejercicio, o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, motivarán su necesidad en la salvaguarda de alguna razón imperiosa de interés general de entre las comprendidas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

2. Cualquier límite o requisito establecido conforme al apartado anterior, deberá guardar relación con la razón imperiosa de interés general invocada, y habrá de ser proporcionado de modo tal que no exista otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad económica.

3. La necesidad y proporcionalidad de los límites o requisitos relacionados con el acceso y el ejercicio de las profesiones reguladas se evaluará de conformidad con el Real Decreto 472/2021, de 29 de junio, por el que se incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva (UE) 2018/958, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de junio de 2018, relativa al test de proporcionalidad antes de adoptar nuevas regulaciones de profesiones».

¹⁵ “Artículo 5. Principio de necesidad y proporcionalidad de las actuaciones de las autoridades competentes.

1. Las autoridades competentes que en el ejercicio de sus respectivas competencias establezcan límites al acceso a una actividad económica o su ejercicio, o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, motivarán su necesidad en la salvaguarda de alguna razón imperiosa de interés general de entre las comprendidas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

2. Cualquier límite o requisito establecido conforme al apartado anterior, deberá guardar relación con la razón imperiosa de interés general invocada, y habrá de ser proporcionado de modo tal que no exista otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad económica.

3. La necesidad y proporcionalidad de los límites o requisitos relacionados con el acceso y el ejercicio de las profesiones reguladas se evaluará de conformidad con el Real Decreto 472/2021, de 29 de junio, por el que se incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva (UE) 2018/958, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de junio de 2018, relativa al test de

		20/01/2026
		PÁG. 16/22



salvaguarda de alguna razón imperiosa de interés general de entre las comprendidas en el artículo 3.11¹⁶ de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (en adelante, Ley 17/2009). Además, debe existir un nexo causal y una coherencia efectiva entre las medidas adoptadas y las razones que justifican su exigencia, y dichas medidas han de ser proporcionadas, de modo que no exista otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad económica afectada.

Por su parte, el artículo 17 de la LGUM prevé que concurre el principio de necesidad y proporcionalidad para la exigencia de una autorización respecto a instalaciones e infraestructuras físicas, cuando dichas instalaciones sean susceptibles de generar daños sobre el medioambiente y el entorno urbano, la seguridad y salud pública y el patrimonio histórico artístico, sin que ello exonere del cumplimiento de los principios anteriores.

En todo caso, la mera invocación de una razón imperiosa de interés general no resulta suficiente, por sí sola, para justificar la imposición de límites al acceso o ejercicio de una actividad económica, siendo necesario acreditar que la actuación administrativa es adecuada y proporcionada para la finalidad perseguida y que no existen otras medidas menos restrictivas que permitan alcanzar el mismo objetivo con un menor impacto sobre la actividad económica.

Desde esta perspectiva, cuando a través de instrumentos interpretativos o aplicativos —como los documentos objeto del presente informe— se introducen condiciones sustantivas que restringen el acceso o el ejercicio de una actividad económica, resulta imprescindible que tales restricciones cuenten con una motivación expresa y suficiente, como elementos indispensables para garantizar la seguridad jurídica y el respeto a los principios de buena regulación económica.

De este modo, y de acuerdo con al criterio consolidado de la SECUM, la aplicación e interpretación de las normas contenidas en el planeamiento urbanístico municipal no puede realizarse de forma autónoma o aislada respecto del marco establecido por la LGUM, sino que debe integrarse de manera coherente con los principios que esta consagra, en particular, en este caso, aplican especialmente los de necesidad y proporcionalidad (arts. 5 y 17) y simplificación de cargas administrativas (art. 7).

En este marco, las citadas circulares desarrollan y concretan un conjunto de condiciones que inciden directamente en el acceso y en el ejercicio de la actividad de VUT, configurando un marco de intervención administrativa significativa en los términos de la LGUM. Una parte de dichas condiciones presenta coincidencias sustanciales con previsiones ya contenidas en la normativa autonómica vigente, en particular en la normativa turística andaluza y en la normativa urbanística de aplicación general.

Así, determinados requisitos técnicos y de habitabilidad —relativos a superficies mínimas, número de plazas y de baños, condiciones de ventilación e iluminación, sistemas de oscurecimiento, climatización o evacuación de humos— se corresponden, en términos generales, con las exigencias previstas en el artículo 6 del Decreto 31/2024, así como con remisiones a la normativa técnica y urbanística aplicable. Del mismo modo, algunas condiciones vinculadas a la verificación de la situación urbanística del inmueble, como las exigencias documentales en edificios sin división horizontal o la conexión con obligaciones generales como la Inspección Técnica de Edificios (ITE), pueden insertarse en el marco de controles urbanísticos ya existentes con carácter general.

proporcionalidad antes de adoptar nuevas regulaciones de profesiones”.

¹⁶“Artículo 3.11. «Razón imperiosa de interés general»: razón definida e interpretada por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, limitadas las siguientes: el orden público, la seguridad pública, la protección civil, la salud pública, la preservación del equilibrio financiero del régimen de seguridad social, la protección de los derechos, la seguridad y la salud de los consumidores, de los destinatarios de servicios y de los trabajadores, las exigencias de la buena fe en las transacciones comerciales, la lucha contra el fraude, la protección del medio ambiente y del entorno urbano, la sanidad animal, la propiedad intelectual e industrial, la conservación del patrimonio histórico y artístico nacional y los objetivos de la política social y cultural”.

		20/01/2026	
		PÁG. 17/22	



No obstante, junto a estas exigencias que guardan relación con el marco normativo autonómico, los documentos interpretativos introducen o intensifican una serie de restricciones adicionales, que no se desprenden de forma directa de la normativa turística andaluza y que comportan un incremento de los requisitos soportados por los operadores que pretenden acceder o desarrollar la actividad de VUT.

Entre dichas restricciones destacan, entre otra, la exigencia generalizada de cambio de uso urbanístico de residencial a terciario para el desarrollo de la actividad de VUT; la calificación de las VUT como uso de pública concurrencia a efectos de accesibilidad, con la consiguiente exigencia de disponer de ascensor incluso en supuestos de planta primera; las restricciones de localización que limitan la implantación de VUT a determinadas plantas del edificio (planta baja y primera, salvo para los edificios que se conviertan en uso exclusivo de hospedaje); la prohibición absoluta del cambio de uso en edificaciones en situación de Asimilado a Fuera de Ordenación¹⁷; la duplicidad de controles y declaraciones responsables; y la imposición de un límite máximo de dos unidades por titular y por expediente, que introduce un límite cuantitativo por operador.

Estas restricciones adicionales, con incidencia directa sobre el acceso y ejercicio de la actividad económica, requieren un análisis específico y diferenciado conforme a los principios de necesidad, proporcionalidad y simplificación de cargas establecidos en los artículos 5, 7 y 17 de la LGUM.

Sin entrar en un análisis exhaustivo de todas las condiciones previstas, procede examinar de manera específica la exigencia generalizada de cambio de uso urbanístico para el desarrollo de la actividad de VUT. A este respecto, debe señalarse que el propio PGOU de Sevilla admite, en su Título XI, la posibilidad de compatibilidad entre usos principales y usos complementarios dentro de una misma zona o edificación, lo que obligaría a una interpretación restrictiva de las exigencias de cambio de uso cuando estas inciden sobre actividades económicas ya implantadas en el tejido urbano residencial.

En tal sentido, la imposición generalizada de un cambio de uso de residencial a terciario (hospedaje) para las VUT requiere una justificación expresa y suficiente en términos de necesidad y proporcionalidad, e incluso con el principio de simplificación de cargas recogido en el artículo 7¹⁸ de la LGUM.

Dicha exigencia se ve, además, intensificada por la imposición de condiciones técnicas y arquitectónicas adicionales, la exigencia de documentación técnica compleja y el devengo de las correspondientes tasas urbanísticas, configurando en conjunto un régimen de intervención administrativa de elevada intensidad, con un impacto directo y significativo sobre los costes económicos y cargas administrativas de acceso y permanencia en el mercado soportadas por los operadores.

Resulta particularmente relevante, en este sentido, el contenido de la Circular de 5 de marzo de 2024, que introduce dos exigencias cuya intensidad y efectos restrictivos merecen una consideración específica.

En primer lugar, la calificación de las VUT como uso de pública concurrencia a efectos de accesibilidad, con la consiguiente equiparación a los apartamentos turísticos, constituye una restricción relevante desde la óptica de la LGUM, al determinar la aplicación automática de mayores exigencias en materia de accesibilidad, seguridad y condiciones constructivas.

En particular, dicha consideración se traduce en la obligación de que las VUT dispongan de ascensor en

¹⁷ A este respecto, hay que tener en cuenta que la normativa sectorial autonómica impide, con carácter general, el uso turístico de viviendas en situación de “asimilado a fuera de ordenación”, si bien admite excepciones cuando el ayuntamiento autorice expresamente y con carácter previo el cambio de actividad conforme a la normativa urbanística y ambiental (art.1.3. d) del Decreto 28/2016, de 2 de febrero.

¹⁸ “Artículo 7. Principio de simplificación de cargas
La intervención de las distintas autoridades competentes garantizará que no genera un exceso de regulación o duplicidades y que la concurrencia de varias autoridades en un procedimiento no implica mayores cargas administrativas para el operador que las que se generarían con la intervención de una unidad autoridad.

		20/01/2026	
		PÁG. 18/22	



todo caso, incluso cuando las viviendas se ubiquen en planta primera, al entenderse aplicables las mismas condiciones de accesibilidad exigidas a los apartamentos turísticos. Esta exigencia, que incide directamente sobre las características físicas del inmueble, puede condicionar e incluso impedir de facto el ejercicio de la actividad en numerosos inmuebles del parque inmobiliario existente, sin que conste una justificación individualizada que permita apreciar que la calificación de las viviendas de uso turístico como uso de pública concurrencia, a estos efectos, resulta indispensable para la protección de una razón imperiosa de interés general, ni que no existan medidas alternativas menos restrictivas que permitan alcanzar el mismo objetivo. Todo ello sin perjuicio de la posterior matización introducida por la Circular de 5 de julio de 2024, que limita el alcance de dichas exigencias al acceso hasta la vivienda, circunstancia que pone de manifiesto el carácter interpretativo del criterio aplicado.

En segundo lugar, la limitación a un máximo de dos unidades por titular y por expediente introduce un límite cuantitativo por operador con efectos equivalentes a un *numerus clausus* individual que condiciona directamente la entrada y expansión de la actividad. Este tipo de restricciones exige una motivación especialmente rigurosa, basada en criterios objetivos y previamente publicitados, así como la acreditación de su vinculación directa con una razón imperiosa de interés general, extremos que, a la vista de la documentación analizada, no constan suficientemente acreditados.

Del análisis conjunto del contenido de las circulares de 7 de julio de 2022, 5 de marzo de 2024 y 5 de julio de 2024 se desprende que estas no identifican de forma expresa ni desarrollan una motivación individualizada de las razones imperiosas de interés general que justificarían las restricciones introducidas. Tampoco incorporan un análisis que permita verificar el nexo causal entre cada exigencia concreta y la finalidad invocada, ni su adecuación, necesidad y proporcionalidad, en los términos exigidos por los artículos 5 y 17 de la LGUM.

La justificación de las medidas se infiere únicamente de forma indirecta a partir de una determinada interpretación del régimen de usos del PGOU —que califica las VUT como uso terciario de hospedaje— y de consideraciones genéricas relativas a impactos urbanos, convivencia vecinal, accesibilidad, seguridad o protección del derecho a la vivienda, formuladas al margen del contenido de las propias circulares, bien en explicaciones posteriores de la Gerencia o en referencias generales a objetivos de política pública. Sin perjuicio de que algunas de estas finalidades puedan, en abstracto, conectarse con razones imperiosas de interés general, la LGUM exige que cada medida concreta que implique un límite o sea un requisito de acceso o ejercicio supere un test individualizado de necesidad y proporcionalidad. A tal efecto, debe acreditarse que la restricción resulta idónea para alcanzar el objetivo perseguido, que no existe una alternativa menos restrictiva y que no genera efectos innecesariamente distorsionadores sobre la actividad económica.

En el presente caso, tales exigencias no resultan suficiente acreditadas, al no acompañarse las medidas de un análisis que permita verificar su carácter indispensable, su proporcionalidad estricta ni la inexistencia de mecanismos alternativos menos restrictivos, lo que plantea dudas relevantes desde la perspectiva de los principios de la LGUM.

Sin perjuicio de que la vivienda constituye un derecho de relevancia constitucional¹⁹, reconocido en el artículo 47 de la Constitución española, y de que la accesibilidad a la vivienda se ha convertido en uno de los principales problemas sociales y económicos²⁰, el Banco de España ha subrayado que los problemas de

¹⁹ Artículo 47 de la CE: “Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación. La comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos”.

²⁰ Su accesibilidad se ha convertido en uno de los principales problemas sociales y económicos en nuestro país, lo que ha motivado una creciente intervención de los poderes públicos. En este contexto, la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, ha configurado expresamente las políticas públicas orientadas a garantizar el acceso a una vivienda digna y

		20/01/2026	
		PÁG. 19/22	



acceso a la vivienda responden a una combinación de factores estructurales, vinculados a la fortaleza de la demanda y a la rigidez de la oferta, de modo que la escasez y el encarecimiento de la vivienda no pueden atribuirse de forma exclusiva a un único factor aislado, como las viviendas de uso turístico²¹. Este diagnóstico refuerza la exigencia de que las medidas restrictivas se apoyen en un análisis causal específico y se diseñen de forma proporcionada y focalizada.

Desde la perspectiva del nexo causal exigido por el artículo 5 de la LGUM, resulta necesario analizar si la medida examinada mantiene una relación directa y efectiva con el objetivo perseguido. En este sentido, debe valorarse si la calificación automática de las viviendas de uso turístico (VUT) como uso terciario, unida a la dificultad práctica para compatibilizar dicho uso con el residencial o para revertir posteriormente la calificación urbanística, puede generar efectos contrarios a los pretendidos. En particular, esta medida desincentivaría la reincorporación de las viviendas al parque residencial, dificultando la recuperación de vivienda destinada a uso permanente y, por tanto, debilitando la eficacia de la medida en relación con el objetivo declarado de protección o ampliación del parque de vivienda residencial.

Asimismo, en relación con los problemas de ruido, molestias y convivencia, conforme a la doctrina reiterada de la CNMC, la invocación genérica de impactos negativos no resulta suficiente para justificar restricciones estructurales al acceso o ejercicio de una actividad económica. No consta que tales problemas sean exclusivamente atribuibles a las VUT ni que presenten una intensidad diferenciada respecto de otros usos de hospedaje o residenciales. Además, el ordenamiento jurídico dispone de instrumentos específicos y menos restrictivos —normativa acústica, ordenanzas de convivencia, potestad sancionadora— que permiten abordar estos impactos sin necesidad de imponer restricciones urbanísticas generalizadas.

A ello se añade la existencia de mecanismos de autorregulación en el ámbito de la propiedad horizontal, en particular el artículo 17.12 de la Ley 49/1960, que habilita a las comunidades de propietarios para limitar o prohibir la actividad de VUT mediante acuerdo adoptado por mayoría cualificada, lo que cuestiona la necesidad de imponer restricciones urbanísticas generales y preventivas.

Por otra parte, la aplicación homogénea de las citadas circulares a todo el término municipal implica una

adecuada como un servicio de interés general, tanto a través de la creación y gestión de parques públicos de vivienda como mediante actuaciones públicas y privadas destinadas a la provisión de viviendas sometidas a algún régimen de protección pública. Con arreglo al art. 4 de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda:

“Artículo 4. Servicios de interés general.

1. A los efectos de la orientación de la financiación pública, tienen la consideración de servicios de interés general, como elementos clave de la cohesión económica, social y territorial, los determinados por las administraciones competentes en la materia, y en el ámbito de competencia estatal o de colaboración del Estado con las demás administraciones:

a) El desarrollo de las actuaciones necesarias para la creación, ampliación, conservación y mejora del parque público de vivienda, por parte de las Administraciones públicas competentes y sus entes instrumentales o dependientes, así como su gestión para asegurar su utilización efectiva en condiciones asequibles, tal y como se definen en el artículo anterior o en la normativa autonómica correspondiente.

b) Las actividades, públicas o privadas, cuyo fin sea la construcción o rehabilitación de viviendas sometidas a algún régimen de protección pública que fije un precio máximo de venta y alquiler, con destino a las personas u hogares que reúnan los requisitos preestablecidos en base a criterios objetivos que definan su situación económica y social.

c) El desarrollo de las actuaciones necesarias por parte de las Administraciones públicas competentes y sus entes instrumentales o dependientes, encaminadas a promover la mejora de las condiciones de habitabilidad, de accesibilidad o de eficiencia energética de los edificios de viviendas, de titularidad pública y privada.

2. Los servicios de interés general indicados en el apartado anterior podrán ser ejecutados de manera directa por las Administraciones públicas o sus entes instrumentales o dependientes, o bien, podrán realizarse a través de acuerdos con los propietarios, con las entidades legalmente constituidas del tercer sector y de la economía social, o a través de diferentes fórmulas de colaboración público-privada, en cumplimiento del marco legal vigente atendiendo a la naturaleza de la colaboración”.

²¹ Banco de España. (2024). *El mercado de la vivienda en España: evolución reciente, riesgos y problemas de accesibilidad*. Comparecencia de Ángel Gavilán ante la Comisión de Vivienda y Agenda Urbana, Congreso de los Diputados, 18 de noviembre de 2024. Banco de España. <https://www.bde.es>.

		20/01/2026
		PÁG. 20/22



intervención que no distingue entre las distintas realidades urbanas ni la diferente intensidad de implantación de las viviendas de uso turístico.

Como cuestión relevante desde la perspectiva del principio de proporcionalidad, debería acreditarse la realización de un análisis expreso de alternativas potencialmente menos gravosas para las actividades del sector afectado, que permitan igualmente avanzar hacia los objetivos perseguidos, tales como enfoques zonales o, fórmulas que faciliten el uso mixto o reversible, o procedimientos simplificados para la recuperación del uso residencial cuando no exista una transformación física del inmueble.

A mayor abundamiento, y sin perjuicio del análisis ya realizado sobre el contenido y los efectos de los documentos examinados, procede efectuar una breve consideración sobre el instrumento empleado para la introducción de estas restricciones.

En este sentido, la entidad informante señala que, según la doctrina jurisprudencial, la naturaleza jurídica de un instrumento administrativo no viene determinada por su denominación formal, sino por su contenido material y los efectos que despliega. Así, la [Sentencia del Tribunal Supremo de 18 de diciembre de 2019](#) (rec. 1364/2018) declaró la nulidad de una instrucción municipal que, bajo la apariencia de mera aclaración interpretativa, introducía modificaciones sustantivas del planeamiento urbanístico sin seguir el procedimiento legalmente establecido²², poniendo de relieve que el contenido y los efectos reales del instrumento prevalecen sobre su denominación formal. En términos similares, la [Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Asturias de 22 de enero de 2025](#) (rec. 310/2024), más reciente, subraya que el *nomen iuris* del instrumento resulta irrelevante, siendo determinantes su contenido y efectos, y que cualquier alteración del régimen urbanístico aplicable debe articularse mediante una modificación formal del PGOU, con los trámites de información pública y aprobación exigidos²³.

²² La [Sentencia del Tribunal Supremo de 18 de diciembre de 2019](#) (rec. 1364/2018), en su Fundamento de Derecho QUINTO establece:

“QUINTO.- Respecto de la nulidad de la misma, en modo alguno podrían existir dudas, a la vista de las conclusiones a las que llega la sentencia de instancia –declarando su nulidad de pleno derecho–, con base en la auténtica naturaleza del acto y de sus consecuencias jurídicas. En síntesis, debemos ratificar:

1º. Que lo aprobado en modo alguno puede ser considerado como una mera instrucción con apoyo en el artículo 6 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LSP).

2º. Que, en realidad, se trata de una modificación de las Normas Urbanísticas del Plan General de Madrid, con una finalidad de alteración de las mismas concreta y específica, y que su funcionalidad no puede quedar limitada, por las razones que expresa la sentencia de instancia, a una simple función interpretativa.

3º. Que tal modificación normativa del PGOU, obviamente, es llevada a cabo con evidente incumplimiento del procedimiento bifásico legalmente establecido al efecto (destacando sus trámites de aprobación inicial y provisional municipales, así como definitiva, autonómica), y, todo ello, mediante la decisión de un Concejal del Ayuntamiento (si bien, por delegación de funciones), sustrayendo la definitiva competencia autonómica.

Si bien se observa, la supuesta instrucción no va dirigida a los funcionarios o técnicos municipales –finalidad, que ya de por sí, dado su contenido técnico resultaría discutible–, sino que incide en los particulares o entidades titulares de inmuebles en patio de manzana de Madrid; por otra parte, la misma Instrucción desarrolla preceptos, más allá de su simple aclaración, con carácter vinculante y regulador. La sentencia realiza un minucioso examen del contenido de la misma destacando las alteraciones que implica, sobrepasando el contenido de las vigentes Normas urbanísticas, afectando al Plan Especial previsto en las mismas, y, ampliando –por esta vía– las obligaciones urbanísticas. Aun tratándose de una modificación puntual, su debilidad procedimental es reconocida por su autor en la intervención realizada en la sesión de la comisión Permanente Ordinaria de Desarrollo Urbano Sostenible, que tuvo lugar en fecha de 22 de marzo de 2017, esto es, después de su aprobación e, incluso, después de su publicación en el Boletín Oficial del Ayuntamiento”.

²³ El fallo de la [Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Asturias, de 22 de enero de 2025](#) (rec. 310/2024), confirmó la sentencia recurrida, que declaraba:

“i).- El nomen iuris del instrumento –instrucción, circular, criterio interpretativo, etc.– no es relevante. Lo determinante es su contenido y efecto.

ii).- Si un instrumento establece normas materiales sobre los derechos de los administrados se convierte en una regulación encubierta y debe ser anulado.

iii).- Cualquier cambio en el régimen urbanístico aplicable debe realizarse mediante una modificación formal del PGOU, con los

		20/01/2026	
		PÁG. 21/22	



En el presente caso, sin entrar a valorar la naturaleza jurídica de los documentos objeto de este informe, se ha constatado que las tres circulares examinadas figuran publicadas en la web municipal bajo la denominación de “circulares interpretativas” y que, en su contenido, se aprecia un enfoque más restrictivo del régimen de usos urbanísticos que el previsto en el PGOU de Sevilla, produciendo efectos sobre los operadores, al condicionar el acceso y el ejercicio de la actividad de viviendas de uso turístico (VUT) mediante un régimen de exigencias más limitativo que el contemplado en el marco normativo sectorial de aplicación.

Debe señalarse, a este respecto, que el PGOU admite con carácter general la coexistencia de usos compatibles con el uso principal dentro de una misma zona o edificación, en los términos establecidos en el propio planeamiento. La introducción, a través de circulares o instrucciones interpretativas, de criterios que restringen el acceso y el ejercicio de la actividad sin un respaldo normativo expreso plantea, por tanto, cuestiones relevantes desde la perspectiva de la adecuación del instrumento utilizado, así como del respeto a los principios de seguridad jurídica y de buena regulación económica.

En consecuencia, las medidas introducidas a través de las mencionadas circulares requerirían una motivación suficiente y verificable que permita acreditar su adecuación al principio de necesidad y proporcionalidad exigido por los artículos 5 y 17 de la LGUM, de manera que constituyan el medio menos restrictivo y distorsionador para la consecución de los supuestos objetivos de interés general invocados.

4. CONCLUSIONES

De acuerdo con lo anterior, este punto de contacto realiza las siguientes consideraciones:

- Toda actuación de una Administración pública que incida en el acceso o ejercicio de una actividad económica debe ajustarse a los principios y previsiones de la LGUM, con especial referencia a los de necesidad y proporcionalidad.
- A la vista de la documentación analizada, las exigencias contenidas en las denominadas circulares —en particular, la imposición generalizada de un cambio de uso de residencial a terciario (hospedaje) para las viviendas de uso turístico y la exigencia de ciertos requisitos técnicos propios de otras tipologías (como la consideración de pública concurrencia a efectos de accesibilidad y la exigencia de ascensor) y la introducción de límites cuantitativos (máximo de dos unidades por titular), así como la acumulación de controles y trámites administrativos—, pueden constituir restricciones relevantes al acceso y ejercicio de la actividad económica.
- Para resultar conformes con la LGUM, dichas restricciones deberían venir acompañadas de una motivación que permita acreditar, para cada una de las medidas concretas, su adecuación a una razón imperiosa de interés general, su proporcionalidad que constituyen el medio menos restrictivo y distorsionador para la consecución del objetivo perseguido. Asimismo, estas medidas requieren una cobertura normativa adecuada y una publicidad suficiente, en términos compatibles con los principios de seguridad jurídica y buena regulación económica.

En Sevilla, a la fecha de la firma digital
PUNTO DE CONTACTO PARA LA UNIDAD DE MERCADO EN ANDALUCÍA
AGENCIA DE LA COMPETENCIA Y DE LA REGULACIÓN ECONÓMICA DE
ANDALUCÍA

trámites de información pública y aprobación legalmente establecidos”.

		20/01/2026	
		PÁG. 22/22	