

INFORME LGUM 21/2026, 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 (28/26022 VUT. Málaga)

Ref.: LGUM/28/21/26

1. ANTECEDENTES

Con fecha 10 de julio de 2026, tuvo entrada en la Secretaría para la Unidad de Mercado —en adelante, SECUM— un escrito presentado por un representante de la Asociación de Profesionales de Viviendas y Apartamentos Turísticos de Andalucía, al amparo del artículo 28.1 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado —en adelante, LGUM—. En dicho escrito se comunicaba la posible existencia de obstáculos o barreras al acceso y al ejercicio de la actividad económica de explotación de viviendas de uso turístico en el municipio de Málaga.

Con fecha 13 de julio de 2026, la SECUM remitió 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, la información y documentación aportadas, a los efectos previstos en los apartados 4 y 5 del artículo 28 de la LGUM.

De la documentación remitida resultan los siguientes antecedentes:

Con fecha 2 de febrero de 2024, se publicó en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía 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. El Decreto entró en vigor el 22 de febrero de 2024.

Según la documentación aportada, con fecha 29 de mayo de 2024 se inscribió en el Registro de Turismo de Andalucía una de las viviendas posteriormente afectadas por la aplicación del criterio urbanístico municipal.

Con fecha 7 de junio de 2024, el coordinador general de Urbanismo y Vivienda, con el visto bueno de la vicepresidenta del Consejo Rector de la Gerencia Municipal de Urbanismo, Obras e Infraestructuras, firmó la Instrucción 1/2024 sobre aplicación de la normativa urbanística a las viviendas de uso turístico.

La Instrucción consideró que, desde la entrada en vigor del Decreto 31/2024, resultaba aplicable a las viviendas de uso turístico el régimen urbanístico correspondiente al uso de hospedaje previsto en el PGOU de Málaga de 2011. En particular, declaró aplicable el artículo 6.4.2.2 de sus normas urbanísticas, conforme al cual una actividad de hospedaje solo puede desarrollarse en un edificio destinado total o parcialmente a viviendas cuando disponga de elementos de acceso y evacuación adecuados independientes de los del resto del edificio, así como de instalaciones generales igualmente independientes.

Con fecha 10 de junio de 2024, el Servicio Jurídico Administrativo de Licencias y Declaraciones Responsables de la Gerencia Municipal de Urbanismo emitió un informe jurídico-propuesta que desarrolló el criterio recogido en la Instrucción. El informe sostuvo que las viviendas de uso turístico debían cumplir las determinaciones urbanísticas del PGOU de 2011 correspondientes tanto al uso residencial como al uso



		03/08/2026	
		PÁG. 1/16	



de hospedaje y reconoció que la aplicación de estas condiciones podía suponer, para numerosas viviendas, la imposibilidad de ser utilizadas como viviendas de uso turístico, con la consiguiente limitación del ejercicio de la actividad económica.

En esa misma fecha, el gerente de la Gerencia Municipal de Urbanismo, Obras e Infraestructuras dictó una resolución mediante la que dispuso el cumplimiento de las directrices contenidas en la Instrucción 1/2024 y ordenó su traslado a los departamentos municipales afectados y a la Delegación Territorial en Málaga de la Consejería competente en materia de turismo, para su conocimiento y efectos oportunos.

Según la entidad informante, la aplicación de este criterio dio lugar a la comunicación a la Administración turística autonómica de posibles incumplimientos urbanísticos, así como a la tramitación de procedimientos de cancelación de inscripciones en el Registro de Turismo de Andalucía. La documentación remitida incluye cifras procedentes de informaciones periodísticas, que oscilan entre 1.249 y 1.283 viviendas.

En conexión con lo anterior, entre la documentación aportada figura un procedimiento relativo a una vivienda inscrita en el Registro de Turismo de Andalucía el 29 de mayo de 2024, en el que se acordó la cancelación de la inscripción y el consiguiente cese de la actividad.

En sesión celebrada el 29 de mayo de 2025, el Pleno del Ayuntamiento de Málaga aprobó definitivamente la modificación de la normativa del PGOU mediante la incorporación de una disposición adicional tercera para limitar la implantación de viviendas de uso turístico en zonas saturadas. Dicha reforma se fundamentó en informes técnicos del Servicio de Planificación y Ordenación Urbanística, de 28 de marzo de 2025.

El acuerdo de aprobación definitiva fue publicado en el Boletín Oficial de la Provincia de Málaga de 6 de agosto de 2025.

La modificación estableció un número máximo de viviendas de uso turístico autorizables en cada barrio, calculado mediante la aplicación de un porcentaje del 8 % sobre el número de viviendas familiares disponibles. Asimismo, diferenció entre zonas de decrecimiento, crecimiento acotado y control, en función de la presión turística residencial registrada.

Alegaciones de la entidad informante

La entidad informante considera que la Instrucción 1/2024 no constituye un instrumento adecuado para establecer requisitos materiales de acceso o ejercicio de una actividad económica que no estuvieran previstos de forma expresa y suficientemente clara en el planeamiento urbanístico.

Asimismo, cuestiona que las condiciones urbanísticas previstas para el uso de hospedaje puedan extenderse posteriormente a las viviendas de uso turístico mediante una instrucción interpretativa.

También señala que las exigencias relativas a la independencia de los accesos, los elementos de evacuación y las instalaciones generales se aplican con carácter general, sin atender al grado de concentración territorial de las viviendas de uso turístico, a su ubicación o a su incidencia efectiva, y que pueden impedir su implantación en edificios residenciales plurifamiliares.

En relación con la posterior disposición adicional tercera del PGOU, la entidad considera que la zonificación por barrios y el límite general del 8 % constituyen medidas más directamente vinculadas con el objetivo de controlar la concentración territorial de la actividad.

Por otra parte, considera que el criterio contenido en la Instrucción 1/2024 se habría aplicado a viviendas inscritas en el Registro de Turismo de Andalucía entre la entrada en vigor del Decreto 31/2024 y la aprobación de la propia Instrucción, lo que, a su juicio, podría incidir en los principios de seguridad jurídica y confianza legítima, así como en la permanencia de los operadores en el mercado.

		03/08/2026	
		PÁG. 2/16	



La entidad solicita que se examine la compatibilidad de las actuaciones descritas con los artículos 5 y 9 de la LGUM y, en particular, su necesidad, idoneidad y proporcionalidad; la previsibilidad y publicidad del criterio aplicado; sus efectos temporales; y la posible existencia de alternativas menos restrictivas o distorsionadoras para la actividad económica. Asimismo, solicita que se recaben los informes de los puntos de contacto competentes y, en particular, el de la Agencia de la Competencia y de la Regulación Económica de Andalucía.

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 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.

		03/08/2026	
		PÁG. 3/16	



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.

2.3. Normativa autonómica

El artículo 148.1.18.^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).

		03/08/2026	
		PÁG. 4/16	



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 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.

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.

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

		03/08/2026	
		PÁG. 5/16	



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 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.*

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).

		03/08/2026	
		PÁG. 6/16	



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 estarán 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 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.

		03/08/2026	
		PÁG. 7/16	



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, 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.

		03/08/2026	
		PÁG. 8/16	



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.

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.

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.

		03/08/2026	
		PÁG. 9/16	



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 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

La normativa urbanística municipal aplicable viene determinada por el [Plan General de Ordenación Urbana](#)

⁷ Según 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.

		03/08/2026	
		PÁG. 10/16	



de Málaga de 2011.

El artículo 6.4.1 del PGOU incluye dentro del uso de servicios terciarios las actividades destinadas a la prestación de servicios al público, entre ellas los servicios de alojamiento temporal. Entre los usos pormenorizados de carácter terciario se encuentra el uso de hospedaje.

Por su parte, el artículo 6.4.2 define el hospedaje como el servicio terciario destinado a proporcionar alojamiento temporal y dispone, en su apartado segundo, lo siguiente:

«Una actividad de este grupo podrá desarrollarse en edificio destinado total o parcialmente a viviendas solo 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.— asimismo totalmente independientes de las del resto del edificio».

De acuerdo con este precepto, la implantación de una actividad calificada urbanísticamente como hospedaje en un edificio destinado total o parcialmente a viviendas queda condicionada a la independencia de los accesos, de los elementos de evacuación y de las instalaciones generales.

La Instrucción 1/2024, de 7 de junio de 2024, sobre aplicación de la normativa urbanística a las viviendas de uso turístico, considera que, desde la entrada en vigor del Decreto 31/2024, de 29 de enero, las viviendas de uso turístico quedan sujetas al régimen urbanístico correspondiente al uso de hospedaje previsto en el PGOU de Málaga.

En aplicación de este criterio, la Instrucción considera exigibles a las viviendas de uso turístico ubicadas en edificios destinados total o parcialmente a viviendas cumplan las condiciones establecidas en el artículo 6.4.2.2 del PGOU, relativas a la independencia de los accesos, de los elementos de evacuación y de las instalaciones generales.

Según la documentación incorporada al expediente, el informe jurídico-propuesta de 10 de junio de 2024 desarrolló este criterio y consideró que las viviendas de uso turístico debían cumplir tanto las determinaciones urbanísticas correspondientes al uso residencial como las previstas para el uso de hospedaje. Asimismo, reconoció que la aplicación de dichas condiciones podía impedir, en numerosos casos, la utilización de viviendas situadas en edificios residenciales plurifamiliares para el desarrollo de esta actividad.

Mediante resolución de esa misma fecha, el gerente de la Gerencia Municipal de Urbanismo, Obras e Infraestructuras dispuso el cumplimiento de las directrices contenidas en la Instrucción 1/2024 y su comunicación a los departamentos municipales afectados y a la Administración turística autonómica.

Estas actuaciones municipales constituyen el objeto principal del análisis que se efectúa en el apartado siguiente desde la perspectiva de la LGUM.

Con posterioridad a la aprobación de la Instrucción 1/2024, el Pleno del Ayuntamiento de Málaga aprobó definitivamente, en sesión de 29 de mayo de 2025, una modificación de la normativa del PGOU mediante la incorporación de una disposición adicional tercera, denominada «Limitación de VUT en zonas saturadas». El acuerdo fue publicado en el Boletín Oficial de la Provincia de Málaga de 6 de agosto de 2025.

La disposición adicional tercera establece un número máximo de viviendas de uso turístico autorizables en cada barrio, calculado mediante la aplicación de un porcentaje del 8 % sobre el número de viviendas familiares disponibles.

A estos efectos, la modificación diferencia tres categorías territoriales:

a) Zona de decrecimiento, integrada por los barrios en los que la proporción de viviendas de uso turístico

		03/08/2026	
		PÁG. 11/16	



inscritas supera el 8 % de las viviendas familiares disponibles. En estos barrios no se permiten nuevas inscripciones mientras dicha proporción no descienda del referido porcentaje.

b) Zona de crecimiento acotado, integrada por los barrios en los que la proporción de viviendas de uso turístico es igual o superior al 4,53 % y no supera el 8 %. En estos ámbitos se permiten nuevas inscripciones hasta alcanzar el límite del 8 %.

c) Zona de control, integrada por los barrios en los que la proporción de viviendas de uso turístico es inferior al 4,53 %, identificados por la norma como ámbitos de posible crecimiento de la actividad.

La disposición prevé, asimismo, la actualización de la delimitación de los barrios y la revisión del número máximo de viviendas autorizables al año de su entrada en vigor y, posteriormente, con una periodicidad máxima de cuatro años.

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

Con carácter preliminar, procede señalar que el presente informe se circunscribe al examen, desde la perspectiva de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, de la posible incidencia sobre la actividad económica de explotación de viviendas de uso turístico derivada del criterio recogido en la Instrucción 1/2024 del Ayuntamiento de Málaga y de las actuaciones adoptadas en aplicación de dicho criterio.

El análisis se centrará en las cuestiones planteadas por la entidad informante, en particular, en la naturaleza y el alcance de los requisitos aplicados, su incidencia sobre el ejercicio de la actividad y su adecuación a los principios recogidos en la LGUM. Todo ello se entiende sin perjuicio de las competencias urbanísticas y turísticas que correspondan a las Administraciones públicas implicadas.

La LGUM⁹ 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 explotación de viviendas de uso turístico constituye, por tanto, una actividad económica incluida en el ámbito de aplicación de la LGUM.

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 turístico¹⁰, incluidos aquellos referidos a las VUT, en los que ha señalado que las medidas autonómicas o

⁹ Modificada por la Ley 18/2022, de 28 de septiembre, de creación y crecimiento de empresas.

¹⁰ Sobre esta materia concreta cabría citar los expedientes de la SECUM:

		03/08/2026	
		PÁG. 12/16	



locales que restrinjan o condicionen el acceso o el ejercicio de esta actividad deben estar justificadas por una razón imperiosa de interés general y respetar los principios de necesidad, proporcionalidad y no discriminación establecidos en la LGUM.

En el marco turístico andaluz, las VUT se configuran como servicios de alojamiento turístico sujetos a declaración responsable, cuya presentación habilita, con carácter general, para iniciar la actividad, sin perjuicio de las posteriores facultades de comprobación, inspección y control. No obstante, el Decreto 28/2016 exige que la vivienda cumpla la ordenación urbanística municipal y que en la declaración responsable se manifieste su compatibilidad con la planificación u ordenación urbanística aplicable.

No corresponde a este Punto de Contacto determinar con carácter vinculante la interpretación del PGOU, pronunciarse sobre la naturaleza o validez de la Instrucción 1/2024 ni revisar los actos administrativos dictados en su aplicación. Sí le corresponde valorar si las condiciones examinadas inciden en el acceso o ejercicio de la actividad económica y, en tal caso, si la documentación obrante en el expediente permite apreciar su adecuación a los principios de necesidad y proporcionalidad previstos en los artículos 5 y 9 de la LGUM.

La Instrucción 1/2024 considera aplicable a las viviendas de uso turístico el régimen urbanístico del uso de hospedaje previsto en el artículo 6.4.2 del PGOU de Málaga. En particular, su apartado segundo exige que, cuando la actividad se desarrolle en un edificio destinado total o parcialmente a viviendas, disponga de accesos, elementos de evacuación e instalaciones generales adecuados e independientes de los del resto del inmueble.

Estas condiciones afectan a elementos estructurales, comunes o funcionales y pueden requerir obras, autorizaciones de la comunidad de propietarios o modificaciones técnicamente inviables en edificios residenciales existentes. Por ello, pueden impedir el inicio o la continuidad de la actividad y constituyen requisitos con incidencia directa en el acceso y ejercicio de una actividad económica, a efectos de los artículos 5 y 9 de la LGUM.

El artículo 9 de la LGUM obliga a las autoridades competentes a garantizar que sus disposiciones, actuaciones, requisitos, actos y procedimientos respeten los principios de la Ley. Los requisitos que afecten al acceso o ejercicio de una actividad económica deben aplicarse mediante criterios transparentes, objetivos, previsibles y no discriminatorios, y las cargas administrativas deben limitarse a las estrictamente necesarias.

Conforme al artículo 5 de la LGUM, toda limitación al acceso o ejercicio de una actividad económica debe estar justificada por una razón imperiosa de interés general, ser adecuada al objetivo perseguido y no existir una alternativa menos restrictiva o distorsionadora. Estas exigencias son plenamente aplicables a las actuaciones de las entidades locales que, aun amparadas formalmente en el planeamiento urbanístico o en sus instrumentos interpretativos, incidan en el acceso o en las condiciones de ejercicio de una actividad económica, como ha señalado la SECUM, entre otros, en el expediente 28/24010, Hostelería – Viviendas de uso turístico. Cataluña (expediente 28/0301).

La protección del entorno urbano, la seguridad de las personas, la convivencia vecinal, la preservación del

[28-0361 TURISMO - VUT Sevilla](#)

[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.

		03/08/2026	
		PÁG. 13/16	



uso residencial y la adecuada ordenación de los usos pueden constituir razones imperiosas de interés general. Sin embargo, su mera invocación no basta para acreditar la necesidad y proporcionalidad de las medidas adoptadas.

En el presente caso, la documentación incorporada al expediente no contiene una justificación suficientemente detallada de la aplicación, con carácter general, de las condiciones relativas a la independencia de los accesos, los elementos de evacuación y las instalaciones. En particular, no incluye un análisis diferenciado que atienda a la tipología del inmueble, la modalidad de explotación, el número de plazas, la ubicación de la vivienda o la incidencia concreta de la actividad sobre los intereses generales invocados. Tampoco permite identificar la contribución específica de cada uno de los requisitos exigidos a la consecución de tales objetivos.

En estas circunstancias, no consta una motivación suficiente que permita verificar la necesidad y la proporcionalidad de aplicar, con carácter general, el artículo 6.4.2.2 del PGOU a las viviendas de uso turístico. En consecuencia, y sin prejuzgar ni la interpretación de la normativa urbanística ni la validez de los actos dictados en su aplicación, no puede considerarse suficientemente acreditado que la imposición general e indiferenciada de dichas condiciones se ajuste, en todos los casos, a los principios de necesidad y proporcionalidad establecidos en el artículo 5 de la LGUM.

La posterior incorporación al PGOU de la disposición adicional tercera constituye un elemento relevante para el juicio de proporcionalidad. Esta disposición establece limitaciones territoriales y cuantitativas vinculadas al grado de concentración de viviendas de uso turístico en cada barrio, diferencia entre zonas y prevé su revisión periódica.

No obstante, ambas medidas responden a técnicas regulatorias distintas y persiguen finalidades que no son necesariamente coincidentes. Mientras que la Instrucción 1/2024 somete a las viviendas de uso turístico a determinadas condiciones urbanísticas propias del uso de hospedaje, la disposición adicional tercera establece criterios dirigidos a su concentración territorial. La aprobación de esta última pone de manifiesto, por tanto, la existencia de otros instrumentos de intervención susceptibles de perseguir objetivos comparables.

En consecuencia, la motivación de la medida debería identificar con precisión la finalidad concreta perseguida mediante las condiciones previstas en el artículo 6.4.2.2 del PGOU, explicar la conexión entre cada una de ellas y dicha finalidad, y justificar por qué otros instrumentos menos restrictivos no permitirían alcanzar el mismo objetivo con una menor incidencia sobre el ejercicio de la actividad económica.

Por otra parte, la documentación se refiere a una vivienda inscrita en el Registro de Turismo de Andalucía con anterioridad a la aprobación de la Instrucción 1/2024. Ahora bien, la inscripción practicada sobre la base de una declaración responsable no acredita, por sí sola, la plena conformidad de la actividad con la normativa urbanística ni excluye el posterior ejercicio de las potestades administrativas de comprobación, inspección y control.

En lo que se refiere a la publicidad y previsibilidad del criterio aplicado, se recuerda que las actuaciones de las autoridades competentes deben ser transparentes¹¹. En tal sentido, en virtud del principio de

¹¹ Según el principio de transparencia regulado por el artículo 8 de la LGUM, los requisitos necesarios para ejercer una actividad deben ser accesibles. Así, el artículo 8 de la LGUM establece:

*“Artículo 8. Principio de transparencia.
Todas las autoridades competentes actuarán con transparencia para la correcta aplicación de esta Ley y la detección temprana de obstáculos a la unidad de mercado. Asimismo, cada autoridad competente se asegurará de que las disposiciones y actos recogidos en el artículo 9.2 de esta Ley son fácilmente accesibles, y cumplen lo dispuesto en la Ley 19/2013 de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno”.*

En el mismo sentido, el artículo 6 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio determina que los “procedimientos y trámites para la obtención de las autorizaciones a que se refiere esta Ley deberán

		03/08/2026	
		PÁG. 14/16	



transparencia, es preciso determinar si el criterio de la Instrucción 1/2024 sobre viviendas de uso turístico y el artículo 6.4.2.2 del PGOU era claro, accesible y conocido previamente.

La documentación actual no acredita la publicidad ni la consolidación de dicha interpretación. Por tanto, su aplicación retroactiva exige evaluar la previsibilidad del requisito en cada caso concreto. Además, el expediente carece de datos sobre la homogeneidad del criterio, las cargas administrativas, la coordinación interadministrativa o la existencia de mecanismos de simplificación.

A la vista de lo anterior, el criterio establecido en la Instrucción 1/2024 constituye una condición con incidencia directa en el acceso y en el ejercicio de la actividad de explotación de viviendas de uso turístico, en la medida en que puede dificultar o impedir su desarrollo en edificios residenciales existentes.

La documentación disponible, sin embargo, no permite tener por suficientemente acreditadas la necesidad y la proporcionalidad de su aplicación general e indiferenciada. Tampoco permite valorar de forma completa la publicidad y previsibilidad del criterio, su aplicación homogénea, las cargas concretas derivadas de su cumplimiento, la coordinación entre las Administraciones implicadas ni la existencia de mecanismos de simplificación o de alternativas menos restrictivas.

Por ello, sin prejuzgar la legalidad de la actuación municipal, la interpretación de la normativa urbanística aplicable ni la validez de los actos dictados en su ejecución, la aplicación de estas condiciones debería sustentarse en una motivación expresa y suficiente que identifique la razón imperiosa de interés general perseguida, justifique la idoneidad y necesidad de cada requisito y acredite que no existen medidas menos restrictivas o distorsionadoras. Asimismo, el criterio deberá ser claro, accesible, previamente conocido y aplicado de manera objetiva, homogénea y no discriminatoria. Sobre esta base se formulan las conclusiones siguientes.

4. CONCLUSIONES

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

- Toda actuación administrativa que incida en el acceso o ejercicio de una actividad económica debe respetar los principios de la LGUM, en particular las exigencias de necesidad y proporcionalidad del artículo 5 y las aplicables a las autoridades competentes previstas en el artículo 9.
- La Instrucción 1/2024 establece un criterio susceptible de afectar de forma significativa a la explotación de viviendas de uso turístico, al someterlas a determinadas condiciones previstas para el uso de hospedaje en el artículo 6.4.2.2 del PGOU de Málaga. En particular, las exigencias relativas a la independencia de los accesos, los elementos de evacuación y las instalaciones generales pueden requerir actuaciones sobre elementos estructurales, comunes o funcionales del inmueble y dificultar o impedir el inicio o la continuidad de la actividad en edificios residenciales existentes.
- La protección del entorno urbano, la seguridad de las personas, la convivencia vecinal, la preservación del uso residencial y la adecuada ordenación de los usos pueden constituir razones imperiosas de interés general. No obstante, la documentación examinada no justifica con suficiente detalle la aplicación general e indiferenciada de las condiciones mencionadas. En particular, no consta un análisis atendiendo a la tipología del inmueble, la modalidad de explotación, el número de plazas, la ubicación de la vivienda o su incidencia concreta sobre los intereses invocados.
- Tampoco se acredita suficientemente la contribución específica de cada requisito a los objetivos perseguidos ni se valoran de forma completa posibles alternativas menos restrictivas o

tener carácter reglado, ser claros e inequívocos, objetivos e imparciales, transparentes, proporcionados al objetivo de interés general y darse a conocer con antelación (...).”.

		03/08/2026	
		PÁG. 15/16	



distorsionadoras. En consecuencia, y sin prejuzgar la interpretación urbanística aplicable, la naturaleza o validez de la Instrucción 1/2024 ni la legalidad de los actos dictados en su aplicación, no puede considerarse suficientemente acreditado que la aplicación general de dichas condiciones satisface las exigencias del artículo 5 de la LGUM.

- La posterior incorporación al PGOU de la disposición adicional tercera, basada en limitaciones territoriales y cuantitativas vinculadas a la concentración de viviendas de uso turístico, resulta relevante para el juicio de proporcionalidad. Aunque ambas medidas responden a técnicas regulatorias y finalidades no necesariamente coincidentes, la existencia de otros instrumentos de intervención aconseja comparar su incidencia sobre la actividad cuando persigan objetivos equivalentes o similares.
- La inscripción de una vivienda en el Registro de Turismo de Andalucía mediante declaración responsable no acredita por sí sola su conformidad con la normativa urbanística ni impide el posterior ejercicio de las potestades de comprobación, inspección y control. No obstante, cuando el criterio municipal se aplique a actividades iniciadas antes de la aprobación de la Instrucción 1/2024, deberá valorarse si dicha interpretación era previamente clara, accesible, conocida y previsible para los operadores económicos.
- Finalmente, los requisitos exigidos han de aplicarse conforme a criterios transparentes, objetivos, previsibles y no discriminatorios, y las cargas administrativas deben limitarse a las necesarias. La documentación disponible no permite valorar plenamente la aplicación homogénea del criterio, las cargas concretas derivadas de su cumplimiento, la coordinación entre las Administraciones implicadas ni la existencia de mecanismos de simplificación.

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

		03/08/2026	
		PÁG. 16/16	