



N/REF: 28.2/23001

ASUNTO: 28.2/23001 – Turismo – Decreto viviendas turísticas Andalucía

DESTINATARIOS:

ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE LA ECONOMÍA DIGITAL (ADIGITAL),

DOMICILIO: Avenida Diagonal 530 - 2 - 09 - 08006 Barcelona

I. INTRODUCCIÓN

El artículo 28.2 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (LGUM), permite solicitar a la Secretaría para la Unidad de Mercado informe de valoración por obstáculos o barreras previstos en proyectos normativos que se encuentren en fase de tramitación administrativa. Este informe podrá solicitarse respecto de proyectos normativos que hayan sido o estén siendo sometidos al trámite de audiencia e información pública y será enviado al punto de contacto competente para su remisión al órgano proponente del proyecto en cuestión para su consideración.

En virtud del artículo 28.2 mencionado, con fecha 20 de julio de 2023 ha tenido entrada en la Secretaría para la Unidad de Mercado escrito de (...) en nombre y representación de (...), por el que solicita la emisión de informe en relación con el *Proyecto normativo Decreto xxx/2023, de xxxx, 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.*

El solicitante indica que el proyecto normativo contiene cláusulas contrarias a los artículos 5 y 18 de la LGUM, pues introduce límites al acceso y ejercicio de una actividad económica (la prestación de servicios de alojamiento turístico) innecesarios y/o desproporcionados, así como requisitos discriminatorios basados en el lugar de residencia o establecimiento del operador.

En particular, se informa sobre las siguientes modificaciones previstas en la norma, cuyo título también se prevé modificar para denominarse *Decreto 28/2016, de 2 de febrero, que regula las viviendas de uso turístico*:

- **La modificación del art 1.3.b)** prevé que no puedan ser viviendas de uso turístico las viviendas ubicadas en inmuebles con comunidades de propietarios cuyos

estatutos prohíban expresamente la actividad de alojamiento turístico, siempre que dichos estatutos estén inscritos en el Registro de la Propiedad.

El interesado considera que esta previsión introduce la posibilidad de que se pueda prohibir retroactivamente el uso turístico de viviendas que ya se estaban utilizando con este fin en determinadas comunidades de propietarios.

- **La modificación del art.2.2** prevé que los Ayuntamientos, por razones imperiosas de interés general, puedan establecer limitaciones con respecto al número máximo de viviendas de uso turístico por edificio o sector; y que el incumplimiento de esas limitaciones dé lugar al inicio de un procedimiento de cancelación de la vivienda en el Registro de Turismo de Andalucía.

Según el interesado esta previsión introduce la posibilidad de que los Ayuntamientos puedan prohibir retroactivamente el uso de viviendas turísticas que ya estaban operando con autorizaciones previas en el caso de que se incumplieran esos límites. Solicita que se respeten los derechos y actividades ya autorizados.

- **La modificación del art. 3.4** establece que el “servicio turístico” debe prestarse durante todo el año o durante periodos concretos (según conste en la declaración responsable) pero que solo podrá ser comercializado en los periodos indicados, considerándose actividad clandestina la comercialización fuera de los mismos. Asimismo, la falta de prestación efectiva del servicio en algún momento de los periodos declarados conlleva el inicio del procedimiento de cancelación.

A juicio del interesado la definición de servicio turístico genera confusión y una carga innecesaria para los arrendadores, especialmente los propietarios “amateurs” que realizan la actividad de manera discontinua, dado que la obligación de declarar los periodos concretos puede llevar a muchos a declarar todo el año. Se sugiere eliminar esa limitación y permitir una mayor flexibilidad para una gestión más eficiente adaptada a las necesidades del mercado.

- **La modificación del artículo 3.5** define como “empresas gestoras de viviendas de uso turístico” a las personas físicas y jurídicas radicadas en territorio nacional, cuya actividad profesional, principal o no, es explotar más de dos viviendas de uso turístico en la misma provincia, debiéndose acordar en contrato formalizado entre la empresa gestora, como titular de la explotación, y la persona que disponga del uso y disfrute de la vivienda.

El interesado manifiesta que la definición de empresa gestora también debería mejorarse para abarcar la diversidad de empresas del sector y no excluir actores clave en la explotación profesional de la vivienda turística. Se solicita no limitar la

actividad a la ubicación local de los inmuebles ni a la radicación en territorio nacional, considerándose este último requisito una barrera regulatoria contraria a la Directiva de Servicios de la Unión Europea que garantiza el libre establecimiento y la libre circulación de servicios.

- **La modificación del artículo 4.2** establece que únicamente se podrá ser persona explotadora de dos viviendas de uso turístico por provincia, salvo para las empresas gestoras.

A juicio del interesado, la limitación de dos viviendas de uso turístico por persona explotadora en cada provincia, excepto para las empresas gestoras, supone una limitación innecesaria que perjudica a los proveedores “amateur”. Eliminar esta restricción permitiría una mayor flexibilidad y adaptación a las realidades de cada provincia, beneficiaría a los propietarios que quisieran invertir en el sector y proporcionaría mayor diversidad de ofertas a los turistas.

- **La modificación del artículo 6.o** introduce la obligación de que las viviendas de uso turístico tengan un sistema de monitorización del ruido instalado que permita un control externo del nivel de ruido a través de la contratación con una empresa especializada, debiendo constar la comunicación efectuada al titular de la explotación, en caso de superar los límites permitidos.

El interesado considera que la obligación de controlar el ruido con estos sistemas no debería aplicarse en todo el territorio de Andalucía, sino solo en propiedades ubicadas en bloques de viviendas.

- **La Disposición transitoria cuarta** establece el plazo de un mes para que los titulares de más de dos viviendas en el Registro de Turismo de Andalucía en una misma provincia se adapten a lo previsto en el artículo 4 debiendo figurar como empresas gestoras. En caso contrario se procederá a iniciar el procedimiento de cancelación de las últimas viviendas inscritas hasta cumplir con lo señalado, salvo que la persona interesada señale otras viviendas para su cancelación registral.

A juicio del interesado esta disposición debe ser eliminada por su impacto retroactivo y desproporcionado sobre la oferta actual de viviendas turísticas, así como por los perjuicios para los propietarios, sobre todo los propietarios residentes en el extranjero que no podrían constituirse en empresas gestoras.

Posteriormente, con fecha 31 de agosto, tuvo entrada en esta Secretaría idéntico escrito de D. César Tello Pozo, en nombre de la Asociación Española de la Economía Digital (ADIGITAL), en el que se expresa idéntica preocupación por los mismos artículos

(y señalándose los mismos motivos) del proyecto normativo y solicitando igualmente informe técnico al amparo del artículo 28.2 de la LGUM.

Con fecha 1 de septiembre, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 57 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, esta Secretaría acordó la acumulación de ambas informaciones, al guardar identidad sustancial o íntima conexión entre ellas.

II. MARCO NORMATIVO SECTORIAL DE POSIBLE APLICACIÓN

a) Normativa estatal:

En virtud del artículo **148.1. 18ª de la Constitución Española**, las Comunidades Autónomas tienen competencia para la promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial.

No obstante, diversas normas de ámbito estatal son relevantes para el análisis del proyecto normativo objeto de este informe. En concreto:

- **La Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos**, cuyo **artículo 5 e)** excluye de su ámbito de aplicación los arrendamientos que consistan en *“La cesión temporal de uso de la totalidad de una vivienda amueblada y equipada en condiciones de uso inmediato, comercializada o promocionada en canales de oferta turística o por cualquier otro modo de comercialización o promoción, y realizada con finalidad lucrativa, cuando esté sometida a un régimen específico, derivado de su normativa sectorial turística.”* Por tanto, desde que la **Ley 4/2013, de 4 de junio, de medidas de flexibilización y fomento del mercado del alquiler de viviendas** introdujo este precepto, las Comunidades Autónomas han regulado el alquiler de este tipo de vivienda mediante normativa sectorial propia de ámbito turístico.
- **La Ley 49/1960, de 21 de julio, sobre propiedad horizontal**, que regula en su **artículo sexto** los detalles de convivencia y de utilización de los servicios y cosas comunes, declarando que, *“dentro de los límites establecidos por la Ley y los estatutos, el conjunto de propietarios podrá fijar normas de régimen interior que obligarán también a todo titular mientras no sean modificadas en la forma prevista para tomar acuerdos sobre la administración”*. Además, **el Artículo séptimo** determina que a los propietarios u ocupantes de los pisos o locales no les está permitido desarrollar en el inmueble actividades prohibidas en los estatutos, que resulten dañosas para la finca o que contravengan las disposiciones generales sobre actividades molestas, insalubres, nocivas, peligrosas o ilícitas. En este sentido, **el Artículo diecisiete (apartado 12)**, que establece las reglas a las que se deben sujetar los acuerdos de la Junta de propietarios, concreta que: *“El acuerdo*

por el que se limite o condicione el ejercicio de la actividad a que se refiere la letra e) del artículo 5 de la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos, en los términos establecidos en la normativa sectorial turística, suponga o no modificación del título constitutivo o de los estatutos, requerirá el voto favorable de las tres quintas partes del total de los propietarios que, a su vez, representen las tres quintas partes de las cuotas de participación. (...) Estos acuerdos no tendrán efectos retroactivos.

- **La Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local**, cuyo **artículo 25.2** dispone que el *“El Municipio ejercerá en todo caso como competencias propias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en las siguientes materias: a) Urbanismo: planeamiento, gestión, ejecución y disciplina urbanística. Protección y gestión del Patrimonio histórico. Promoción y gestión de la vivienda de protección pública con criterios de sostenibilidad financiera. Conservación y rehabilitación de la edificación.* Por tanto, los municipios pueden incidir sobre esta actividad económica a través de los planes urbanísticos que determinan las zonas urbanizables, sus usos, edificabilidad, etc.
- Por último, dado que el interesado muestra su preocupación por el efecto retroactivo de dos preceptos del proyecto normativo, se recuerda el **artículo 2.3 del Real Decreto de 24 de julio de 1889 por el que se publica el Código Civil**, que proclama que las leyes no tendrán efecto retroactivo, si no dispusieren lo contrario.

b) Normativa autonómica:

- **La Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía**, atribuye en su **artículo 71** a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de turismo, que incluye, entre otros aspectos, la ordenación y la planificación del sector turístico y la regulación y clasificación de las empresas y establecimientos turísticos.
- La normativa autonómica en materia de turismo se encuentra recogida en **la Ley 13/2011, de 23 de diciembre, del Turismo de Andalucía**.

Esta Ley establece el principio general de libertad de establecimiento de las empresas turísticas, previa presentación de una declaración responsable, que habilita, desde el momento de la presentación, para la prestación de los servicios turísticos, y que serán inscritas de oficio en el Registro de Turismo de Andalucía.

Se detallan a continuación los artículos más relevantes para el análisis del caso:

“Artículo 2. Definiciones:

c) Servicio turístico: La actividad que tiene por objeto atender alguna necesidad, actual o futura, de las personas usuarias turísticas o de aquellas otras personas que lo demanden, relacionada con su situación de desplazamiento de su residencia habitual y que, asimismo, haya sido declarada por esta Ley o por sus reglamentos de desarrollo.

f) Empresa turística: cualquier persona física o jurídica que, en nombre propio y de manera habitual y con ánimo de lucro, se dedica a la prestación de algún servicio turístico.

g) Establecimiento turístico: el conjunto de bienes, muebles e inmuebles que, formando una unidad funcional autónoma, es ordenado y dispuesto por su titular para la adecuada prestación de algún servicio turístico.

Artículo 18. Mantenimiento del uso turístico.

1. Los establecimientos de alojamiento turístico, así como las unidades de alojamiento integrantes de los mismos, quedarán afectados a la prestación del servicio de alojamiento turístico objeto de inscripción en el Registro de Turismo de Andalucía, quedando prohibido durante su vigencia destinarlos a un uso distinto, bajo cualquier título.

2. Corresponde a los Ayuntamientos la vigilancia sobre el mantenimiento del uso de los establecimientos de alojamiento turístico conforme a la licencia municipal concedida, sancionando la utilización contraria a la ordenación urbanística aplicable conforme a lo previsto en el artículo 222 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, sin perjuicio de incoar, en su caso, el correspondiente expediente de restauración de la legalidad urbanística.

3. El cambio de uso del suelo turístico donde se ubique un establecimiento de alojamiento turístico, o de parte del mismo, a uso residencial u otro uso distinto de los previstos en la presente Ley exigirá la previa innovación del instrumento de planeamiento que la habilite, conforme a lo previsto en la Ley 7/2002, de 17 de diciembre.

Artículo 28. Servicios turísticos.

1. Tienen la consideración de servicios turísticos los siguientes:

a) El alojamiento, cuando se facilite hospedaje o estancia a las personas usuarias de servicios turísticos.

b) La intermediación, consistente en la organización o comercialización de viajes combinados o en la facilitación de servicios de viaje vinculados.

c) La información turística y los servicios de información prestados por guías de turismo, cuando se facilite sobre los recursos o la oferta turística.

d) La organización de actividades de turismo activo, (...).

2. Reglamentariamente podrá reconocerse carácter turístico a otros servicios distintos de los señalados en el apartado anterior.

Artículo 30. Libertad de establecimiento y de prestación de los servicios turísticos.

1. Cualquier persona prestadora de servicios turísticos podrá establecerse libremente en Andalucía, sin más limitaciones que las derivadas del cumplimiento de las normas legales y reglamentarias que le sean de aplicación.

2. Con carácter general, la presentación de una declaración responsable en los términos expresados en el artículo 38.2, o la comunicación o el otorgamiento de una habilitación, contemplados en el artículo 54, permitirán acceder al ejercicio de la actividad.

Quienes ejerzan legalmente una actividad turística en otra Comunidad Autónoma podrán desarrollarla en Andalucía sin necesidad de presentar la citada declaración o comunicación.

Las personas prestadoras de servicios turísticos establecidos en cualquier otro Estado miembro de la Unión Europea podrán prestar libremente servicios turísticos de carácter temporal en Andalucía sin necesidad de presentar declaración responsable alguna.

3. A efectos de libertad de establecimiento y de prestación de servicios, se consideran personas prestadoras de servicios turísticos quienes realicen una actividad económica por cuenta propia y de manera habitual y remunerada conforme a la normativa de aplicación, debiendo figurar inscritos en el Registro de Turismo de Andalucía en los supuestos y en la forma que dispone la presente Ley.

La habitualidad se presumirá respecto de quienes ofrezcan la prestación de servicios turísticos a través de cualquier medio publicitario, o cuando se preste el servicio en una o varias ocasiones dentro del mismo año por tiempo que, en conjunto, exceda de un mes, salvo que en esta Ley o en su desarrollo reglamentario se determine otro para determinados servicios turísticos, en razón de las peculiaridades de los mismos.

4. La publicidad por cualquier medio de difusión o la efectiva prestación de servicios turísticos, sin haber cumplido el deber de presentación de la declaración responsable prevista en el artículo 38.2, de la comunicación contemplada en el artículo 54.4 de esta Ley o, en su caso, el otorgamiento de la correspondiente habilitación contemplada en el artículo 54.2, será considerada actividad clandestina.

Artículo 33. Clasificación administrativa de los establecimientos de alojamiento turístico.

1. En los términos que reglamentariamente se determinen, los establecimientos turísticos serán clasificados por grupos, categorías, modalidades y, en su caso, especialidades, atendiendo, entre otras circunstancias, a su ubicación territorial y a las características de los servicios ofrecidos.

Artículo 37. Objeto, fines y naturaleza del Registro de Turismo de Andalucía.

1. El Registro de Turismo de Andalucía tendrá por objeto la inscripción de:

- a) Establecimientos de alojamiento turístico.
- b) Empresas que organicen o comercialicen viajes combinados.
- c) Guías de turismo.
- d) Oficinas de turismo.
- e) Empresas organizadoras de actividades de turismo activo.
- f) Servicios turísticos que reglamentariamente se determinen.

Artículo 38. Inscripción sobre la base de una declaración responsable.

1. Las personas y establecimientos turísticos a que se refiere el apartado primero del artículo anterior deberán figurar inscritos en el Registro de Turismo de Andalucía, aunque no ostenten la condición de personas empresarias o la prestación de los servicios turísticos no se realice en establecimientos permanentemente abiertos al público.

No obstante, no están obligadas a inscribirse las personas prestadoras de servicios turísticos legalmente establecidas en otras Comunidades Autónomas y los nacionales de cualquier Estado miembro establecidos en otros Estados miembros de la Unión Europea que operen de forma temporal en régimen de libre prestación, salvo, en este último caso, las personas que sean guías de turismo en los términos previstos en el artículo 54.

2. Salvo los supuestos previstos en la normativa vigente, la inscripción en el Registro de Turismo de Andalucía se practicará de oficio previa presentación, por parte de quien esté legalmente habilitado para ello, de una declaración responsable manifestando el cumplimiento de los requisitos establecidos en la normativa vigente relativos al servicio o al establecimiento y su clasificación, el compromiso de su mantenimiento durante el tiempo de vigencia de la actividad, así como la disposición, en su caso, de la documentación acreditativa que corresponda.

Artículo 40. *Tipos de establecimientos de alojamiento turístico.*

1. Los establecimientos de alojamiento turístico pueden ser de los siguientes tipos:

- a) Establecimientos hoteleros.*
- b) Apartamentos turísticos.*
- c) Campamentos de turismo o campings.*
- d) Casas rurales.*
- e) Cualquier otro que se establezca reglamentariamente*

Artículo 41. *Principio de unidad de explotación.*

1. Los establecimientos de alojamiento turístico serán gestionados bajo el principio de unidad de explotación, correspondiéndole su administración a una única persona titular, sobre la que recae la responsabilidad administrativa derivada de su funcionamiento.

2. La unidad de explotación supone la afectación a la prestación del servicio de alojamiento turístico de la totalidad de las unidades de alojamiento integrantes de la edificación, o parte independiente y homogénea de la misma, ocupada por cada establecimiento, siendo ejercida la gestión del conjunto por una única empresa titular.”

- **El Decreto 28/2016, de 2 de febrero, regulador de las viviendas con fines turísticos y de modificación del Decreto 194/2010, de 20 de abril, de establecimientos de apartamentos turísticos** que se propone modificar, y sobre el que algunas previsiones han sido objeto de solicitud de informe a esta Secretaría, tenía por objeto, la ordenación de las viviendas con fines turísticos como un servicio de alojamiento turístico que, a diferencia de los establecimientos de alojamientos turísticos, no supone, con carácter general, la actividad principal de la persona propietaria **(cuarto párrafo del preámbulo)**.

Quedan excluidas las viviendas que se cedan sin contraprestación económica, las contratadas por tiempo superior a dos meses de forma continuada por una misma persona usuaria, las viviendas situadas en el medio rural y los conjuntos formados por tres o más viviendas de una misma persona titular o explotadora, que estén ubicadas en un mismo inmueble o grupo de inmuebles contiguos o no, siéndoles de aplicación a estos últimos la normativa sobre los establecimientos de apartamentos turísticos, regulados en el Decreto 194/2010, de 20 de abril, de establecimientos de apartamentos turísticos. **(artículo 1)**

Se entiende por viviendas con fines turísticos aquellas ubicadas en inmuebles situados en suelo de uso residencial, 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. Se presumirá que existe habitualidad y finalidad turística cuando la vivienda sea comercializada o promocionada en canales de oferta turística **(artículo 3).**¹

Se presumirá que la persona propietaria de la vivienda con fines turísticos es la explotadora de la misma y será la responsable ante la Administración y las personas usuarias de la correcta prestación del servicio, salvo que en la declaración responsable a la que se refiere el artículo 9.1., conste otra persona o entidad como explotadora de la misma, debiendo disponer en tal caso de título jurídico habilitante **(artículo 4).**

Las viviendas con fines turísticos podrán ser completas, cuando la vivienda se cede en su totalidad, o por habitaciones, debiendo la persona propietaria residir en ella **(artículo 5).**

Las viviendas con fines turísticos deberán cumplir con diversos requisitos, entre ellos, disponer de licencia de ocupación y cumplir en todo momento con las condiciones técnicas y de calidad exigibles a las viviendas **(artículo 6).**

Para el inicio de la prestación del servicio de alojamiento en la vivienda con fines turísticos, la persona o entidad que explota este servicio, tendrá que formalizar la

¹ Tal y como menciona la Agencia de la Competencia y de la Regulación Económica de Andalucía en su informe nº 9/2023 sobre este asunto, desde el punto de vista normativo, la principal diferencia que existe entre los apartamentos turísticos y las viviendas de uso turístico radica en que la denominada vivienda de uso turístico es una vivienda destinada a un uso residencial, que puede pertenecer a un particular y que se puede encontrar en una comunidad de vecinos, mientras que los apartamentos turísticos están destinados a un uso de servicios de alojamiento, ocupando normalmente todo un edificio destinado a este fin. Éstos, además, deben cumplir con una serie de requisitos adicionales, como poseer una recepción y zonas comunes, y se clasifican por categorías.

correspondiente declaración responsable ante la Consejería competente en materia de turismo, en la que manifieste el cumplimiento de los requisitos establecidos, pudiendo publicitarse a partir de este momento como vivienda con fines turísticos. Las viviendas con fines turísticos se inscribirán de oficio en el Registro de Turismo de Andalucía, comunicándose las altas y bajas a las diferentes corporaciones municipales donde éstas se ubiquen y a la Consejería competente en materia de vivienda. Una vez inscrita la vivienda con fines turísticos, el código de inscripción en el Registro de Turismo de Andalucía habrá de indicarse en toda publicidad o promoción realizada por cualquier medio (**artículo 9**).

El Decreto regula también numerosos aspectos como los requisitos de equipamiento, información, régimen del contrato, derechos y obligaciones de usuarios y propietarios o explotadores, inspección y régimen sancionador.

III. CONSIDERACIONES DE LA SECRETARÍA PARA LA UNIDAD DE MERCADO

a) Situación administrativa del proyecto normativo.

El proyecto de **Decreto xxx/2023, de xxxx, 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** ha sido sometido a información pública con fecha 18/04/2023, encontrándose a la fecha de solicitud del informe que ha dado lugar a este expediente en fase de tramitación administrativa, por lo es susceptible de análisis desde la óptica de la LGUM cuyo **artículo 28.2** establece:

“Se podrá solicitar informe de valoración a la Secretaría para la Unidad de Mercado por obstáculos o barreras previstos en proyectos normativos que se encuentren en fase de tramitación administrativa. Este informe podrá solicitarse respecto de proyectos normativos que hayan sido o estén siendo sometidos al trámite de audiencia e información pública y será enviado al punto de contacto competente para su remisión al órgano proponente del proyecto en cuestión para su consideración”.

b) Inclusión de la actividad en el ámbito de la LGUM.

El **apartado b) del Anexo** de la LGUM define las actividades económicas como:

“b) Actividad económica: cualquier actividad de carácter empresarial o profesional que suponga la ordenación por cuenta propia de los medios de producción, de los recursos humanos, o ambos, con la finalidad de intervenir en la producción o distribución de bienes o en la prestación de servicios. No se incluyen dentro 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 actividad de prestación de servicios de alojamiento turístico constituye una actividad económica y como tal está incluida en el ámbito de aplicación de la LGUM, cuyo **artículo 2** establece:

“1. Esta ley será de aplicación al acceso a actividades económicas que se prestan en condiciones de mercado y su ejercicio por parte de operadores legalmente establecidos en cualquier lugar del territorio nacional.

2. Quedan excluidas del ámbito de aplicación de esta ley las materias del ámbito tributario.”

c) Análisis de la información presentada a la luz de los principios de la LGUM.

Con carácter previo es preciso señalar que este informe analiza y valora exclusivamente los preceptos del proyecto normativo informados por los interesados.²

En concreto, se analiza si dichos preceptos constituyen restricciones innecesarias y/o desproporcionadas al acceso y o ejercicio de la prestación de servicios de alojamiento turístico mediante la modalidad de alquiler de viviendas que están ubicadas en inmuebles situados en suelo residencial y que pasan o han pasado a ser de uso turístico.

La LGUM en su capítulo II, «Principios de garantía de la libertad de establecimiento y la libertad de circulación», incluye el principio de necesidad y proporcionalidad de las actuaciones de las autoridades competentes entre los principios generales necesarios para garantizar la unidad de mercado. Además, a fin de darles eficacia y alcance práctico, regula la instrumentación de dichos principios en el Capítulo IV, «Garantías al libre establecimiento y circulación».

En concreto, el **artículo 5³** de la LGUM, relativo al principio de necesidad y proporcionalidad, en su apartado primero, exige que las autoridades competentes que

² Ello sin perjuicio del análisis de otras cuestiones del proyecto normativo que puedan tener afectación desde un punto de vista de la competencia. Véase al respecto el informe nº 9/2023 de Agencia de la Competencia y de la Regulación Económica de Andalucía.

³ **“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

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, motiven su necesidad en la salvaguarda de alguna razón imperiosa de interés general de entre las comprendidas en el **artículo 3.11**⁴ de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio. El apartado segundo del citado artículo considera que cualquier límite o requisito establecido deberá guardar relación con la razón imperiosa de interés general invocada, y ser proporcionado a esta de modo que no exista otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad económica.

Asimismo, el **artículo 9**⁵ establece que todas las autoridades competentes velarán, en las actuaciones administrativas, disposiciones y medios de intervención adoptados en

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. (...)"

⁴ Artículo 3. **Definiciones.**

A los efectos de esta Ley se entenderá por:

(...)

11. Razón imperiosa de interés general»: razón definida e interpretada 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."

⁵ **Artículo 9.** Garantía de las libertades de los operadores económicos.

1. Todas las autoridades competentes velarán, en las actuaciones administrativas, disposiciones y medios de intervención adoptados en su ámbito de actuación, por la observancia de los principios de no discriminación, cooperación y confianza mutua, necesidad y proporcionalidad de sus actuaciones, simplificación de cargas y transparencia.

2. En particular, garantizarán que las siguientes disposiciones y actos cumplen los principios citados en el apartado anterior:

a) Las disposiciones de carácter general que regulen una determinada actividad económica o incidan en ella.

b) Las autorizaciones, licencias y concesiones administrativas, así como los requisitos para su otorgamiento, los exigibles para el ejercicio de las actividades económicas, para la producción o distribución de bienes o para la prestación de servicios y aquellas materias que versen sobre el ejercicio de la potestad sancionadora o autorizadora en materia económica.

c) La documentación relativa a los contratos públicos, incluidos los pliegos y cláusulas de los contratos públicos.

d) Los actos dictados en aplicación de las disposiciones, requisitos y condiciones mencionados en las letras anteriores, así como los procedimientos asociados a los mismos.

su ámbito de actuación, por la observancia de los principios establecidos en la LGUM. En consecuencia, se hace extensivo, entre otros, el comentado principio de necesidad y proporcionalidad, a todas las actuaciones de la Administración por las que se limite una actividad económica y, con ello, a todos los requisitos que se establezcan para su acceso o ejercicio.

En el preámbulo del proyecto normativo analizado, la autoridad competente señala que propone la regulación de este sector atendiendo a diversas razones imperiosas de interés general admitidas por la jurisprudencia. En particular, la protección de los derechos de las personas usuarias de los servicios turísticos de alojamiento, la ordenación urbanística y territorial en relación con el estatuto jurídico de la propiedad urbana, la protección del medio ambiente, la convivencia vecinal y la seguridad pública, el fomento de una oferta turística de calidad, y facilitar la existencia de viviendas susceptibles de arrendamiento para residencia de los ciudadanos, razones ésta últimas que podrían considerarse englobadas en la más amplia razón imperiosa de interés general relacionada con la necesidad de alcanzar determinados objetivos de política social (por ejemplo, crecimiento económico, empleo, acceso a la vivienda...).

Sin perjuicio de que pueda entenderse que la regulación de este sector es necesaria de conformidad con alguna de las razones imperiosas de interés general aludidas, en aplicación con el artículo 5 y 17 de la LGUM, debe examinarse también si las medidas concretas adoptadas sirven para alcanzar el objetivo pretendido y si son las menos distorsionadoras de la actividad económica (principio de proporcionalidad).

Para ello, a continuación se analizan individualmente los preceptos informados:

- **Modificación del artículo 1.3.**

“Artículo 1. Objeto y aplicación.

3. No podrán ser viviendas de uso turístico:

b) Las viviendas ubicadas en inmuebles cuyos estatutos o normas que regulen 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. A estos efectos, dichos estatutos o acuerdos deberán estar inscritos en el Registro de la Propiedad.”

e) Los estándares de calidad emanados de normas o consejos reguladores, así como los actos que acrediten el cumplimiento de estos estándares de calidad.

f) Cualesquiera otros actos, resoluciones y procedimientos administrativos que afecten a los operadores económicos.”

El interesado considera que esta previsión introduce la posibilidad de que se pueda prohibir retroactivamente el uso turístico de viviendas que ya se estaban utilizando con este fin en determinadas comunidades de propietarios.

No obstante, de la literalidad del artículo del proyecto normativo sometido a análisis no se desprende la interpretación expresada por el interesado, sino que el precepto se limita a recoger los derechos de las comunidades de propietarios ya establecidos en la Ley 49/1960, de 21 de julio, sobre propiedad horizontal (LPH), en concreto, en su artículo diecisiete, apartado 12, que establece una mayoría de tres quintos para los acuerdos de la Junta de propietarios que limiten o condicionen el uso de viviendas turísticas y que, además, prevé que dichos acuerdos no tendrán efectos retroactivos.⁶

Por otro lado, se destaca que los acuerdos de las juntas de propietarios no podrían en ningún caso reclamarse en el marco de la LGUM por no ser consideradas autoridad competente según la definición de la misma contenida en el Anexo de esta ley: *“b) Autoridad competente: Cualquier organismo o entidad que lleve a cabo la regulación, ordenación o control de las actividades económicas o que adjudique contratos de conformidad con la normativa de contratación pública, o cuya actuación afecte al acceso a una actividad económica o a su ejercicio y, en particular, las autoridades administrativas estatales, autonómicas o locales y los colegios profesionales y, en su caso, consejos generales y autonómicos de colegios profesionales.”*

- **Modificación del artículo 2.2.**

“Artículo 2. Régimen jurídico

2. Las viviendas de uso turístico se someterán igualmente a la normativa sectorial que, en su caso, le sea de aplicación. En este sentido, 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 o sector.”

El cumplimiento de estas limitaciones y cualquier otra establecida por normativa sectorial será objeto de control por la Administración competente. La comunicación del incumplimiento de estas limitaciones debidamente identificado por parte de dicha Administración dará lugar, en su caso, al inicio del procedimiento de cancelación de la vivienda en el Registro de Turismo de Andalucía.”

⁶ Esta previsión fue introducida por el artículo 2.3 del Real Decreto-ley 7/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler, que en su Disposición final primera (título competencial) declara que se dicta al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.8.^a de la Constitución Española que atribuye al Estado competencia exclusiva en materia de legislación civil.

El interesado considera que esta previsión introduce la posibilidad de que los Ayuntamientos puedan prohibir retroactivamente el uso de viviendas turísticas que ya estaban operando con autorizaciones previas en el caso de que se incumplieran los límites que introdujeran los Ayuntamientos. Solicita que se respeten los derechos y actividades ya autorizadas.

Las razones imperiosas de interés general aducidas por la autoridad competente para justificar la limitación de viviendas turísticas por parte de los Ayuntamientos es dar respuesta a la necesidad de los ciudadanos de acceso a la vivienda y la protección de los derechos de las personas residentes ante la saturación de los espacios vecinales y los problemas de convivencia detectados. También se justifica la medida aludiendo a la Sentencia del Tribunal Supremo 625/2017, de 1 de junio de 2020, (recurso 4124/2018) que se pronuncia sobre una previsión similar incluida en el Decreto 12/2017, de 26 de enero, por el que se establece la ordenación de apartamentos turísticos, viviendas turísticas y viviendas de uso turístico en la Comunidad Autónoma de Galicia. Dicha Sentencia declara que la norma gallega no impone limitaciones al número máximo de viviendas de manera efectiva, sino que sólo habilita a los Ayuntamientos a hacerlo, de modo que serán las posibles limitaciones que impongan los Ayuntamientos las que deberán someterse a escrutinio y valoración desde la perspectiva de la unidad de mercado.

En el proyecto normativo objeto de este informe se estaría ante un caso similar: la habilitación de los Ayuntamientos a imponer límites al número de viviendas, si bien se añade la posibilidad de cancelar viviendas de uso turístico en caso de incumplimiento de las limitaciones establecidas.

A este respecto, esta Secretaría señala que las limitaciones a las viviendas de uso turístico que los Ayuntamientos puedan establecer de acuerdo con lo previsto en este precepto no solo deben responder a la salvaguarda de alguna de las razones imperiosas de interés general que proclama la LGUM, sino que también deben ser proporcionadas, no yendo más allá de lo necesario para alcanzar los objetivos pretendidos.⁷ Ello sin perjuicio de que pudiera ser deseable que se establecieran unos

⁷ En este sentido debe valorarse que en muchos casos los problemas de congestión de determinadas áreas de las ciudades no se deben únicamente a las viviendas de uso turístico, sino que pueden tener su origen también a otros factores (hoteles, locales de restauración, locales comerciales, llegada de cruceros, etc.). Por otro lado, deberían considerarse también las externalidades positivas de las viviendas turísticas, como el haber cubierto una creciente demanda de alojamientos que de otro modo podría no haber sido atendida, o la rehabilitación de viviendas en centros de ciudades muy deteriorados, así como su contribución a una mayor diversificación de la oferta en términos de precios, variedad, calidad, e innovación en el mercado de alojamiento turístico, que beneficia a los consumidores y a la economía en su conjunto.

criterios generales para incrementar la predictibilidad y transferencia del marco jurídico aplicable y, por tanto, la seguridad jurídica de los operadores económicos.

La aplicación de una medida que impida el ejercicio de una actividad económica con efecto retroactivo o cualquier otra prohibición absoluta es una medida extrema que debe ser utilizada como último recurso, por lo que deben considerarse antes otras alternativas menos restrictivas para alcanzar el objetivo de interés público pretendido.⁸

También debe tenerse en cuenta la dificultad de establecer los criterios sobre los que decidir las viviendas que serían canceladas del Registro de Turismo de Andalucía y las que podrían seguir siendo utilizadas como viviendas turísticas. Por tanto, los criterios que se establecieran también deberían ser claros, inequívocos, objetivos y transparentes.

Por ejemplo, la introducción de límites y la cancelación de viviendas de uso turístico en sectores de ciudades donde hay una gran demanda de alquiler de viviendas para uso residencial –en zonas que pudieran considerarse especialmente tensionadas- sería una medida más proporcionada que la cancelación de viviendas en áreas en las que no existiera demanda de alquiler para uso residencial. En el primer caso la medida estaría más vinculada con la efectiva protección de las razones imperiosas de interés general aludidas, en especial en relación con la necesidad de facilitar el acceso a la vivienda de los ciudadanos.

- **Modificaciones del art. 3.4** que define el concepto de “servicio turístico”; del **artículo 3.5** que introduce la figura de “empresa gestora”, así como del **artículo 4.2** que establece que únicamente se podrá ser persona explotadora de dos viviendas de uso turístico por provincia, salvo para las empresas gestoras.

“Artículo 3. Definiciones.

4. El servicio turístico deberá prestarse durante todo el año o durante periodos concretos dentro del mismo año, debiendo hacerlo constar en la declaración responsable. Solo podrá ser comercializada en los periodos indicados, considerándose actividad clandestina la comercialización fuera de los mismos.

⁸ Por ejemplo, si el interés público a salvaguardar es el acceso a la vivienda, pueden considerarse medidas alternativas como la promoción de suelo urbanizable, facilitar y fomentar la construcción de viviendas en nuevas áreas menos demandadas por el turismo, construir vivienda pública para alquiler social o prohibir que las viviendas sometidas a régimen de protección pública puedan ser viviendas de uso turístico, medida ésta última que recoge el proyecto normativo analizado y que se valora positivamente.

La prestación del servicio supone la efectiva oferta de la vivienda en canales de oferta turística durante los periodos declarados. La falta de prestación efectiva del servicio en algún momento de los periodos declarados conllevará el inicio del procedimiento de cancelación.

5. Se entienden por empresas gestoras de viviendas de uso turístico las personas físicas o jurídicas radicadas en territorio nacional cuya actividad profesional, principal o no, consista en explotar más de dos viviendas de uso turístico en la misma provincia, debiendo acordarse en contrato formalizado entre la empresa gestora, como titular de la explotación, y la persona que disponga del uso y disfrute de la vivienda.

“Artículo 4. Responsabilidad ante la Administración turística y las personas usuarias.

2. Únicamente se podrá ser persona explotadora de dos viviendas de uso turístico por provincia, salvo lo dispuesto en el apartado siguiente.

3. Las empresas gestoras podrán explotar más de dos viviendas situadas en un grupo de inmuebles, contiguos o no, sin necesidad de constituirse como establecimiento de apartamentos turísticos del grupo conjuntos. En estos casos, la persona explotadora deberá declararlas como viviendas de uso turístico.

Las empresas gestoras, como explotadoras de las viviendas, serán responsables de todas y cada una de las viviendas que exploten.

Mediante estas previsiones, el proyecto de Decreto establece dos tipos de proveedores de servicios de alojamiento turístico mediante alquiler de viviendas: por un lado, los proveedores particulares, que no pueden explotar más de dos viviendas por provincia; y por otro, las empresas gestoras, que no tienen esa limitación, pero a las que se les atribuye la condición de operador profesional que lleva asociada una mayor carga reguladora (el **artículo 24** de la Ley de Turismo de Andalucía detalla las obligaciones generales de estas empresas) así como obligaciones tributarias, declaración de IVA y alta en el impuesto de actividades económicas, estatutos o cualquier otro método en el que quede constancia de la dedicación profesional al servicio de hospedaje (**artículo 6.p del proyecto normativo**)⁹.

En el preámbulo del proyecto de Decreto se justifican estas previsiones alegando que la figura de empresa gestora de viviendas turísticas profesionaliza la explotación de

⁹ “p) En el caso de que la explotación de la vivienda se lleve a cabo por empresa gestora, se deberá aportar alta en el impuesto de actividades económica, estatutos o cualquier otro medio en el que quede constancia de la dedicación profesional al servicio de hospedaje.”

viviendas y facilita las relaciones con la Administración turística, por lo que se ampara en la garantía de los derechos a las personas usuarias, el fomento de una oferta turística de calidad y en la lucha contra el fraude, ya que evitaría el potencial fraude derivado de la situación de alegalidad de esta actividad económica.¹⁰

Sin perjuicio del análisis de esta cuestión desde el punto de vista de cumplimiento de la normativa europea,¹¹ en relación con la necesidad y proporcionalidad de la disociación de los proveedores entre particulares y empresas gestoras con los límites establecidos se plantean dudas sobre la capacidad de la misma para proteger las razones aludidas. En particular, sobre que ello pueda redundar en una mayor calidad de la oferta y una mejor protección de las personas usuarias. En cualquier caso, en relación con la lucha contra el fraude cabría igualmente analizar la posibilidad de establecer otras posibles alternativas que pudieran crear menos distorsión en el mercado basadas en un mayor control expost de tipo administrativo y tributario.

Por otro lado, la obligación de indicar en la declaración responsable si el servicio de alojamiento turístico mediante viviendas turísticas se va a ofrecer todo el año o por periodos concretos supone que el operador tenga que prever y planificar con antelación los periodos en que destinará la vivienda al alquiler turístico o al de temporada o incluso a su propio uso y disfrute.

En el proyecto normativo no se concreta la razón imperiosa de interés general que justifica esta medida concreta. Sin embargo, podría responder a la necesidad de conocer el volumen de alojamientos de este tipo que están activos en cada momento para planificar adecuadamente otros servicios públicos como recogida de basura, transporte, suministro de agua, servicios sanitarios, etc., por lo que podría estar vinculada a la razón imperiosa de interés general de protección de los usuarios de los servicios y de la salud pública. No obstante, en relación con ello podrían analizarse medidas alternativas que se considerarán más flexibles y proporcionadas como que la

¹⁰ En concreto, el proyecto normativo justifica la medida indicando que: *“donde la propiedad está en manos de personas extranjeras resulta complicado notificar cualquier actuación administrativa relacionada con la explotación de la vivienda, como cuando la persona explotadora no dispone de los medios o el conocimiento para llevar a cabo una explotación directa de su propiedad. Por otro lado, (...) en muchas ocasiones constan formalmente personas físicas explotadoras de las viviendas, pero los verdaderos operadores turísticos son empresas que les gestionan todos los servicios que deben prestarse desde la recepción hasta la salida de las personas usuarias. Es conveniente que sean esos operadores quienes figuren como explotadores de las viviendas y como responsables ante las personas usuarias de cualquier incidencia que pueda surgir durante su estancia*

¹¹ En particular el requisito de obligación de que las empresas gestoras radiquen en territorio nacional en relación con la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior.

indicación se estableciera como una previsión general que pudiera ser modificada mediante comunicación simple (con el objetivo de que no supusiera una carga administrativa excesiva a los operadores).

- **Modificación del artículo 6.o** que introduce la obligación de que las viviendas de uso turístico tengan un sistema de monitorización del ruido instalado.

“Artículo 6. Requisitos y servicios comunes.

Las viviendas de uso turístico deberán cumplir con los siguientes requisitos:

(...)

o) Sistema de monitorización del ruido instalado en los salones de la vivienda, que permita un control externo del nivel del ruido a través de la contratación con empresa especializada, debiendo quedar constancia de la comunicación efectuada al titular de la explotación en caso de superar los límites permitidos.

Podría interpretarse que la razón imperiosa de interés general que justificaría este requisito sería la protección de la salud y la seguridad pública, así como la promoción de un turismo de calidad (objetivo de política social), en la medida en que los ruidos pueden afectar al descanso de residentes y turistas y dañar tanto la convivencia vecinal como la imagen del destino turístico.

El interesado considera que la medida debería aplicarse solo a propiedades ubicadas en edificios de viviendas.

Sin embargo, desde viviendas unifamiliares que estén cerca unas de otras también podrían emitirse ruidos molestos para los vecinos (turistas o residentes).

Por tanto, la proporcionalidad del requisito debería tener en cuenta no solo la tipología de la edificación (edificio o vivienda unifamiliar) sino también la distancia entre viviendas. También, en aras de una mayor proporcionalidad de la medida (menor carga para los operadores económicos) podría contemplarse la posibilidad de introducir en la regulación un mecanismo de excepción o dispensa de este requisito específico mediante solicitud expresa para casos concretos.

- **La Disposición transitoria cuarta** fija el plazo de un mes para que los titulares de más de dos viviendas en una misma provincia se constituyan como empresas gestoras, pudiéndose, en caso de no cumplir con esta obligación, iniciar el procedimiento de cancelación registral de las últimas viviendas inscritas hasta cumplir con lo señalado, salvo que la persona interesada señale otras viviendas para su cancelación.

“Disposición transitoria cuarta. Titulares de viviendas inscritas en el Registro de Turismo de Andalucía.

Los titulares de más de dos viviendas inscritas en el Registro de Turismo de Andalucía en una misma provincia, dispondrán de un plazo de un mes para adaptarse a lo previsto en el artículo 4, debiendo figurar como empresas gestoras. En caso contrario, se procederá a iniciar el procedimiento de cancelación de las últimas viviendas inscritas hasta cumplir con lo señalado, salvo que la persona interesada, en el transcurso de dicho procedimiento, señale otras viviendas para su cancelación registral.”

El periodo transitorio de un mes para que las personas explotadoras de más de dos viviendas se den de alta como empresas gestoras en el Registro de Turismo de Andalucía deviene de la obligación ya analizada en este mismo apartado. En este sentido, al objeto de evitar posibles perjuicios para los propietarios, el plazo fijado finalmente debería tener en cuenta que puede haber numerosos propietarios que residan lejos de la Comunidad Autónoma de Andalucía (incluidos extranjeros) que tendrán que realizar los trámites pertinentes o firmar los documentos jurídicos necesarios por los que se ceda la explotación de las viviendas a una empresa gestora.

IV. CONCLUSIONES

A lo largo de este procedimiento se ha trasladado a la autoridad competente, a través el punto de contacto de la Comunidad Autónoma de Andalucía, la información aportada por los interesados.

La autoridad competente de la Junta de Andalucía ha informado que en el proceso de elaboración del proyecto normativo se ha considerado oportuno abrir un periodo de reflexión, con la finalidad de llevar a cabo las adaptaciones necesarias en el texto normativo para lograr el cumplimiento de los objetivos de mejora regulatoria en el mismo. Ello, entre otros motivos, en atención a la oportuna valoración de los expedientes en el marco de los procedimientos de protección de operadores económicos y a las alegaciones formuladas al Proyecto de Decreto de referencia en el trámite de consulta pública.

Además, ha señalado que aún restan trámites procedimentales esenciales, como son: el informe preceptivo del Consejo Andaluz de Turismo, el informe del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía y del Consejo Económico y Social, así como el dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía. En consecuencia, el texto final pudiera variar respecto del sometido a consulta pública en atención a las adaptaciones que necesariamente se realicen a dichos informes preceptivos.

Con respecto a los preceptos concretos del proyecto normativo informados por los interesados, la autoridad competente ha manifestado lo siguiente:

- Sobre la posibilidad de que las comunidades de propietarios prohíban retroactivamente la actividad, se señala que *“excede del ámbito competencial autonómico la regulación de la propiedad horizontal, que como el derecho civil y la regulación básica de la vivienda o el uso del suelo es competencia estatal. Procede recordar que el artículo que ha operado como base normativa para la previsión del artículo 1.3 b) es el artículo 17.12 de la Ley 49/1960, de 21 de julio, sobre propiedad horizontal.”*
- En relación con la preocupación de que los ayuntamientos puedan prohibir retroactivamente el uso turístico de viviendas que ya estaban operando como tales, se alude al principio general de irretroactividad de las normas jurídicas contemplado en el artículo 2.3 del código civil, así como en el artículo 9.3 de nuestro texto constitucional. Por lo que concluye que es imposible aplicar el referido artículo con carácter retroactivo.
- Sobre la obligación de declarar el periodo exacto de prestación del servicio de alojamiento, se explican las razones por las que considera este requisito necesario en relación con las *“atribuciones de control, programación y planificación atribuidas a la administración turística”*; y se añade que la carga administrativa para el propietario es mínimamente restrictiva en la medida en que *“basta una mera comunicación digital a través del Registro de Turismo de Andalucía.”*
- Con respecto a la introducción de la figura de la empresa gestora y la limitación de dos viviendas de uso turístico por persona explotadora, la autoridad competente señala que *“no solo se ha suprimido la exigencia relativa a que la empresa gestora se encuentre radicada en territorio nacional, sino que igualmente se ha eliminado la limitación a más de dos viviendas en una misma provincia por cada explotador. También se ha dado una nueva definición al concepto de empresa gestora (en la nueva redacción empresa explotadora); es decir, la administradora o prestadora real del servicio, plenamente acorde con la Ley del Turismo de Andalucía y con las exigencias que se establecen para cualquier otro tipo de alojamiento.”*

“La realidad del mercado es que en muchas ocasiones constan formalmente personas físicas o jurídicas como explotadoras de las viviendas en el RTA cuando en realidad son meros titulares o propietarios del inmueble sin apenas vinculación con los usuarios (de hecho, la regulación actual autonómica parte de la presunción de que el propietario es el explotador), siendo los verdaderos operadores turísticos

empresas - personas físicas o jurídicas- que gestionan todos o gran parte de los servicios relacionados con el alojamiento ofertado, desde la recepción hasta la salida de las personas usuarias. Conscientes de esta circunstancia resulta imprescindible aflorar una realidad de facto existente pero que escapa al régimen correspondiente de responsabilidad, al figurar como titular de la explotación el que detenta el uso y disfrute del bien y no quien lo gestiona o administra desde el prisma de la actividad turística.”

- Sobre la obligación de instalar un sistema de monitorización del ruido, se ha dado una nueva redacción al precepto sustituyendo el sistema de monitorización por un sistema de autocontrol, y se han excluido de dicho requisito las viviendas unifamiliares aisladas en suelo rústico.

Por último, la autoridad competente ha trasladado su compromiso en la mejora del texto en el sentido indicado.

Madrid, 26 de octubre de 2023

LA SECRETARÍA PARA LA UNIDAD DE MERCADO