



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Dictamen nº: 44/2024

Objeto: Solicitud de dictamen relativa al "Proyecto de Decreto 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".

Solicitante: Consejería de Turismo, Cultura y Deporte.

Ponencia: Mingorance Gosálvez, María del Carmen;
Martín Moreno, José Luis. Letrado.

Presidenta: Gallardo Castillo, María Jesús.

Consejeras y Mingorance Gosálvez, María del Carmen; Roca Fernández-Castanys,

Consejeros: María Luisa; García Navarro, Luis Manuel; Martín Reyes, Diego; Dorado Picón, Antonio; Moreno Ruiz, María del Mar.

Secretaria: Linares Rojas, María Angustias.

La solicitud referenciada ha sido dictaminada por la Comisión Permanente del Consejo Consultivo de Andalucía, en sesión celebrada el día **24 de enero de 2024**, con la asistencia de los citados miembros.

ANTECEDENTES DE HECHO

El 3 de enero de 2024 tuvo entrada en este Consejo Consultivo solicitud de dictamen en relación con el "Proyecto de Decreto 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".

La solicitud la realiza el Excmo. Sr. Consejero de Turismo, Cultura y Deporte, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 17.3 y al amparo del artículo 22, párrafo primero, de la Ley 4/2005, de 8 de abril, del Consejo Consultivo de Andalucía.

En aplicación de lo dispuesto en el artículo 20, párrafo segundo, de la citada Ley, la competencia para la emisión del dictamen solicitado corresponde a la Comisión

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	24/01/2024	PÁGINA 1/51
VERIFICACIÓN	Pk2jmY37XNSEUL6NKJAA2SESJYNH6P	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



Permanente y de acuerdo con lo previsto en su artículo 25, párrafo segundo, el plazo para su emisión es de veinte días. No obstante, habiéndose solicitado el dictamen con carácter de urgencia, de conformidad con el párrafo tercero del mismo artículo, el plazo es de 15 días.

Del expediente remitido se desprenden los siguientes antecedentes fácticos:

1.- La Ley 13/2011, de 23 de diciembre, del Turismo de Andalucía, define en su artículo 44 los apartamentos turísticos como establecimientos destinados a prestar el servicio de alojamiento turístico. Dicha figura se encuentra regulada mediante el Decreto 194/2010, de 20 de abril, de establecimientos de apartamentos turísticos. Por su parte, las viviendas con fines turísticos, como servicio de alojamiento turístico de los previstos en el artículo 28.1.a) de la referida Ley 13/2011 han sido reguladas mediante 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 11 de noviembre de 2021, en este contexto y en aplicación del artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, la Dirección General de Calidad, Innovación y Fomento del Turismo, como órgano directivo proponente de la entonces denominada Consejería de Turismo, Regeneración, Justicia y Administración Local, valorando la necesidad y oportunidad de revisar dichas normas y desarrollar una nueva regulación única para ambos tipos de alojamientos turísticos, así como de los requisitos clasificatorios de los establecimientos de apartamentos turísticos y de las condiciones de explotación de las viviendas con fines turísticos, dicta resolución acordando la apertura del trámite de consulta pública previa para el procedimiento de elaboración de un Proyecto de Decreto que regule los establecimientos de apartamentos turísticos y las viviendas con fines turísticos, durante un plazo de quince días hábiles en el portal web de la Junta de Andalucía: <http://juntadeandalucia.es/servicios/participacion/normativa/consulta-previa.html>, en la que se recabará la opinión de los sujetos y organizaciones más

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	24/01/2024	PÁGINA 2/51
VERIFICACIÓN	Pk2jmY37XNSEUL6NKJAA2SESJYNH6P	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



representativas afectados por la futura norma (pág. 31), habilitando para la recepción de aportaciones la dirección de correo electrónico participa.ctrjal@juntadeandalucia.es.

2.- Finalizada la consulta pública previa (celebrada entre el 12 de noviembre y el 2 de diciembre de 2021), se reciben diversas aportaciones, según se hace constar en la diligencia de 9 de diciembre de 2021, firmada por la Sra. Jefa del Servicio de Documentación, Información y Publicaciones (pág. 32).

3.- Tras estas actuaciones, consta que el 16 de marzo de 2023, el Centro Directivo, Dirección General de Calidad, Innovación y Fomento del Turismo, emite informe valorando las aportaciones recibidas durante la sustanciación de la consulta pública previa (págs. 32-48). Asimismo, redacta borrador inicial del Proyecto de Decreto (fechado de 14 de marzo de 2023) y los anexos I y II (págs. 49-69), junto con la siguiente documentación (págs. 70-93):

- Memoria justificativa de necesidad y oportunidad.
- Memoria económico-financiera.
- Informe de evaluación de impacto de género.
- Memoria justificativa del cumplimiento de los principios de buena regulación.
- Formulario para evaluar los efectos de un proyecto normativo sobre la competencia efectiva, unidad de mercado y actividades económicas.
- Anexo I de criterios para determinar la incidencia de un proyecto de norma en relación al informe preceptivo previsto en el artículo 3.i) de la Ley 6/2007, de 26 de junio, de promoción y defensa de la competencia.
- Memoria sobre la repercusión de los derechos de la infancia, la adolescencia e impacto en la familia.
- Propuesta de inicio.
- Visto bueno de la Secretaría General para el Turismo.

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	24/01/2024	PÁGINA 3/51
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmY37XNSEUL6NKJAA2SESJYNH6P	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



La citada documentación se acompaña del "Estudio de confort climático en invierno y verano de los municipios de Andalucía, y sus entidades de población asociadas", elaborado por la Secretaría General de Medio Ambiente, Agua y Cambio Climático (fechado de 28 de enero de 2022, págs. 94-168).

4.- El 31 de marzo de 2023, la Secretaría General Técnica, visto el expediente, emite informe de validación, conforme a lo dispuesto en el epígrafe B) de la Instrucción 1/2013, de 21 de octubre, de la entonces denominada Viceconsejería de Educación, Cultura y Deporte, sobre elaboración de disposiciones de carácter general (apartado I. 3), si bien formula diversas consideraciones (págs. 169-176).

5.- Recibido el precitado informe de validación, el 10 de abril de 2023, el órgano directivo proponente realiza su valoración (pág. 177), redactando asimismo primer borrador del texto junto con sus dos anexos y efectuando nombramiento de la persona coordinadora del expediente (de misma fecha, págs. 179-300), elevando el expediente a la Viceconsejería a los efectos de continuar su tramitación.

6.- El 18 de abril de 2023, vista la propuesta de la Dirección General de Calidad, Innovación y Fomento del Turismo para el inicio de la tramitación del "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", en los términos que se concretan en la memoria justificativa suscrita por la misma y en la documentación anexa que integra el expediente, el Excmo. Sr. Consejero de Turismo, Cultura y Deporte, acuerda iniciar su tramitación (pág. 178).

7.- Mediante Resolución de 26 de mayo de 2023, la Dirección General de Turismo acuerda la apertura del trámite de audiencia a las siguientes organizaciones reconocidas por la Ley, cuyos fines guardan relación directa con el objeto de la Disposición (págs. 575-576): Federación Andaluza de Municipios y Provincias (FAMP);

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	24/01/2024	PÁGINA 4/51
VERIFICACIÓN	Pk2jmY37XNSEUL6NKJAA2SESJYNH6P	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Confederación de Empresarios de Andalucía (CEA); Unión General de Trabajadores (UGT); Comisiones Obreras de Andalucía (CC.OO.); Federación Andaluza de Consumidores y Amas de Casa (AI-Andalus); Federación de Asociaciones de Consumidores y Usuarios en Acción (FACUA Andalucía); Unión de Consumidores de Andalucía (UCA/UCE); Confederación de Asociaciones Vecinales de Andalucía (CAVA); Ecologistas en Acción - Andalucía; Federación Andaluza de Empresas Cooperativas de Trabajo (FAECTA); Federación Andaluza de Hoteles y Alojamientos Turísticos (FAHAT); Asociación de Viviendas Turísticas y Vacacionales de Andalucía (APARTSUR); Asociación de Viviendas Turísticas de Andalucía (AVVApro).

Asimismo, tras el acuerdo de inicio, consta que el órgano solicita la emisión de su preceptivo informe a los siguientes órganos: Unidad de Igualdad de Género de la Consejería consultante; Secretaría General para la Administración Pública de la Consejería de la Presidencia, Administración Pública e Interior; Dirección General de Presupuestos de la Consejería de Hacienda y Financiación Europea; Consejo Andaluz de Gobiernos Locales; Consejo de la Competencia de Andalucía; Consejo Andaluz del Turismo.

En el ámbito de la Administración de la Junta de Andalucía se da traslado del expediente con enlace de acceso al mismo para la formulación de observaciones al resto de Consejerías de la Junta de Andalucía, a través de las respectivas Secretarías Generales Técnicas.

En cumplimiento de lo acordado, el centro directivo dirige los correspondientes oficios y comunicaciones, de todo lo cual, junto con los acuses de recibo, hay constancia en el expediente (págs. 578 y ss).

8.- El 30 de mayo 2023, la Dirección General de Turismo, dicta Resolución acordando la apertura del trámite de información pública del Proyecto normativo (publicada en el BOJA nº 104, de 2 de junio de 2023), quedando expuesto para general conocimiento

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	24/01/2024	PÁGINA 5/51
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmY37XNSEUL6NKJAA2SESJYNH6P	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

en la dirección web <https://juntadeandalucia.es/servicios/normativa/normas-elaboracion/detalle/420250.html>, así como en formato papel en las dependencias administrativas del órgano directivo. Asimismo se habilita la dirección electrónica dgcift.ctcd@juntadeandalucia.es para la presentación de alegaciones preferentemente, que pudieron presentarse en el Registro Electrónico Único de la Administración de la Junta de Andalucía, a través de la Presentación Electrónica General, sin perjuicio de la posibilidad de hacerlo mediante cualquiera de las formas previstas en el artículo 16.4 de la Ley 39/2015 y el artículo 82 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía (pág. 577).

9.- En cumplimiento de lo solicitado, consta la emisión de los siguientes informes preceptivos (págs. 201 y ss):

- Unidad de Igualdad de Género de la Consejería consultante (de 19 de abril de 2023).
- Secretaría General para la Administración Pública (de 28 de abril de 2023).
- Dirección General de Presupuestos (de 25 de abril de 2024).
- Consejo Andaluz de Gobiernos Locales (de 23 de junio de 2023).
- Consejo de la Competencia de Andalucía (de 6 de julio de 2023).
- Consejo Andaluz del Turismo (de 10 de noviembre de 2023).

10.- Finalizado el trámite conferido, en cuanto a otras Administraciones, organizaciones y entidades cuyos fines guardan relación directa con el objeto del Proyecto normativo, se reciben aportaciones de: Excmo. Ayuntamiento de Málaga; CC.OO. de Andalucía; Federación Andaluza de Hoteles y Alojamientos Turísticos FAHAT; Federación de Asociaciones de Consumidores y Usuarios en Acción-FACUA Andalucía (págs. 211 y ss).

Por lo que respecta al resto de Consejerías, consta la formulación de observaciones con la siguiente procedencia: Consejería de Empleo, Empresa y Trabajo Autónomo (9 de junio de 2023); Consejería de Industria, Energía y Minas (9 de junio de

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	24/01/2024	PÁGINA 6/51
VERIFICACIÓN	Pk2jmY37XNSEUL6NKJAA2SESJYNH6P	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



2023); Consejería de Fomento, Articulación del Territorio y Vivienda (4 de junio de 2023); Consejería de Salud y Consumo (28 de junio de 2023); Consejería de Economía, Hacienda y Fondos Europeos (26 de junio de 2023); y Consejería de Universidad, Investigación e Innovación (1 de agosto de 2023).

11.- Tras estas actuaciones, el 15 de noviembre de 2023, el Centro Directivo realiza valoración separada de las observaciones efectuadas por las distintas Consejerías (págs. 265-275), así como las aportaciones recibidas en los trámites de audiencia e información pública (págs. 276-344), indicándose el tratamiento que se le ha dado a las mismas.

12.- El 16 de noviembre de 2023, el referido Centro Directivo emite informe separado de valoración de las observaciones formuladas por el Consejo Andaluz del Turismo (págs. 366-382).

13.- Asimismo, el 16 de noviembre de 2023, una vez estudiado el segundo borrador del texto (fechado de 19 de abril de 2023) remitido junto con el resto del expediente, conforme a lo previsto en el artículo 45.2 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, la Secretaría General Técnica de la Consejería consultante emite su preceptivo informe (págs. 389-411).

Las observaciones del precitado informe son valoradas por el Centro Directivo responsable de la tramitación (mediante informe de misma fecha, pág. 411), tras lo cual se redacta nuevo texto adaptado a dichas observaciones, tercer borrador del Proyecto de Decreto, datado de 16 de noviembre de 2023 (págs. 412-433).

14.- Remitida petición de informe sobre la Disposición en trámite, una vez estudiada la documentación del expediente junto con el tercer borrador del texto, y en respuesta a lo solicitado, el Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía emite su Informe SSCC2023/129, con fecha 30 de noviembre de 2023 (págs. 434-446).

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	24/01/2024	PÁGINA 7/51
VERIFICACIÓN	Pk2jmY37XNSEUL6NKJAA2SESJYNH6P	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



15.- Recibido el informe del Gabinete Jurídico, la Dirección General de Turismo realiza su valoración mediante informe de 1 de diciembre de 2023 (págs. 479-528), redactando nuevo texto adaptado, cuarto borrador, en la misma fecha antes referida, versión en limpio (págs. 449-470).

16.- Solicitada la emisión de informe sobre la Disposición proyectada al Consejo Económico y Social de Andalucía el día 5 de diciembre de 2023 (págs. 471-474), consta que, en cumplimiento de lo solicitado, el Pleno del citado órgano aprobó su dictamen nº 6/2023, de 21 de diciembre (págs. 475-499).

17.- Recibido el dictamen del Consejo Económico y Social de Andalucía, el órgano directivo realiza su valoración mediante su informe de 22 de diciembre de 2023 (págs. 500-501), redactando a continuación nuevo texto adaptado sin datar, -"Cuarto Borrador adaptado a CES"- (págs. 502-523).

18.- Seguidamente, se incorporan al expediente diversas consideraciones sobre la Disposición proyectada, realizadas por la Consejería de Economía, Hacienda y Fondos Europeos (mediante correo electrónico de 26 de diciembre de 2023, págs. 524-525).

19.- El 27 de diciembre de 2023 formula escrito de observaciones al Proyecto de Decreto el Secretariado del Consejo de Gobierno (págs. 526-527), tras lo cual el órgano directivo, Dirección General de Turismo, redacta nuevo texto adaptado - "Quinto Borrador VUT limpio (CGVV)"- (págs. 528-549).

20.- Finalmente, el asunto fue tratado en la sesión de 26 de diciembre de 2023 de la Comisión General de Viceconsejeros y Viceconsejeras, en la que, una vez presentado por su titular, el órgano acordó solicitar dictamen al Consejo Consultivo de Andalucía, según se hace constar por la Secretaría General Técnica de la Consejería de la Presidencia, Interior, Diálogo Social y Simplificación Administrativa, mediante certificado de 28 de diciembre de 2023 (págs. 551-552).

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	24/01/2024	PÁGINA 8/51
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmY37XNSEUL6NKJAA2SESJYNH6P	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Si bien los asistentes a la reunión manifiestan su conformidad con el texto de la propuesta, conforme a la certificación de la sesión, la Jefa del Gabinete Jurídico manifiesta que puede generar inseguridad jurídica.

21.- El Proyecto de Decreto sometido a dictamen, sin fechar, adaptado a las observaciones precitadas (págs. 9-30 y 553-574), consta de preámbulo, tres artículos, cuatro disposiciones transitorias y una disposición final. El texto introduce un anexo relativo a los requisitos adicionales de las viviendas de uso turístico. Además se completa con una nueva redacción de los anexos I y II (requisitos mínimos apartamentos turísticos grupo edificios/complejos y grupo conjuntos respectivamente).

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

I

Se solicita dictamen de este Consejo Consultivo sobre el "Proyecto de Decreto 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".

Antes de referirnos a los títulos competenciales que amparan la Disposición reglamentaria sometida a dictamen, conviene exponer sucintamente su contenido. En primer lugar se procede a la modificación del Decreto 28/2016, de 2 de febrero, de las viviendas con fines turísticos y de modificación del Decreto 194/2010, de 20 de abril, de establecimientos de apartamentos turísticos, a través de los trece apartados de que consta el artículo 1, y ello con el siguiente alcance: el apartado uno, modifica el título de la disposición, que pasa a ser «Decreto 28/2016, de 2 de febrero, por el que se regulan las viviendas de uso turístico»; el apartado dos da nueva redacción al artículo 1 del Decreto 28/2016 (objeto y ámbito de aplicación); el apartado tres modifica el artículo 2

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	24/01/2024	PÁGINA 9/51
VERIFICACIÓN	Pk2jmY37XNSEUL6NKJAA2SESJYNH6P	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



(régimen jurídico); el apartado cuatro, se ocupa de las definiciones establecidas en el artículo 3; el apartado cinco modifica la redacción del artículo 4 (sobre responsabilidad ante la Administración turística y las personas usuarias de los titulares de la explotación de viviendas de uso turístico); el apartado seis modifica la clasificación establecida en el artículo 5; el apartado siete se ocupa de los requisitos sustantivos y de habitabilidad y servicios comunes que deberán cumplir las viviendas de uso turístico (art. 6); el apartado ocho modifica el apartado 4 del artículo 7 (sobre el derecho de ocupación de la persona usuaria y la entrega de llaves); el apartado nueve da nueva redacción al artículo 9 (sobre inscripción y declaración responsable previa para el inicio de la prestación del servicio); el apartado diez introduce una disposición adicional única en la que se prevé la celebración de convenios de colaboración con otras Administraciones o con entidades privadas para facilitar el intercambio de información a fin de garantizar el cumplimiento de las exigencias contenidas en la normativa vigente y, en su caso, facilitar la labor inspectora; el apartado once modifica la denominación del tipo de alojamiento regulado, de manera que donde dice "viviendas con fines turísticos", debe decir "viviendas de uso turístico"; el apartado doce modifica la redacción de la disposición final tercera sobre habilitación normativa a favor de la persona titular de la Consejería competente en materia de turismo; y, finalmente, el apartado trece del artículo 1, introduce un anexo titulado "Requisitos adicionales de las viviendas de uso turístico".

Por otra parte, el Proyecto de Decreto viene a modificar el Decreto 194/2010, mediante los diez apartados de los que se compone el artículo 2. Concretamente, las modificaciones que se introducen pueden resumirse del siguiente modo: el apartado uno modifica la redacción del artículo 9 (grupos de clasificación de los apartamentos turísticos); el apartado dos suprime la sección 4ª del capítulo II, compuesta por los artículos 17 a 20; el apartado tres modifica la redacción del artículo 21 (especialidades en las que podrán clasificarse los apartamentos turísticos en base a la oferta de servicios ofrecidos, a necesidades específicas, peculiaridades arquitectónicas etc.); el apartado cuatro suprime el artículo 23; el apartado cinco da nueva redacción al artículo

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	24/01/2024	PÁGINA 10/51
VERIFICACIÓN	Pk2jmY37XNSEUL6NKJAA2SESJYNH6P	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



25 (sobre período de ocupación de las unidades de alojamiento); el apartado seis suprime el artículo 30; el apartado siete modifica el artículo 31 (relativo al reglamento de régimen interior del que deberán disponer los establecimientos de apartamentos turísticos); el apartado ocho suprime el capítulo IV (arts. 32 a 34); el apartado nueve da nueva redacción a los anexos I y II (requisitos mínimos de apartamentos turísticos grupo edificios/complejos y grupo conjuntos respectivamente); y, por último, el apartado diez suprime los anexos III a VI.

El artículo 3 del Proyecto de Decreto se destina a la modificación del Decreto-Ley 13/2020, de 18 de mayo, por el que se establecen medidas extraordinarias y urgentes relativas a establecimientos hoteleros, coordinación de alertas, impulso de la telematización, reactivación del sector cultural y flexibilización en diversos ámbitos ante la situación generada por el coronavirus (COVID-19), al amparo de lo previsto en su disposición final decimoséptima. Dicho artículo se compone de tres apartados en los que se concreta el objeto de la modificación del siguiente modo: el apartado uno da nueva redacción del artículo 14 (hoteles); el apartado dos, modifica el artículo 15, precisando las características de los establecimientos que pertenecen al grupo de "hoteles-apartamentos"; y el apartado tres, introduce una nota aclaratoria del requisito 162 del anexo I (sobre las bañeras en hoteles y hoteles-apartamentos de 3 a 5 estrellas).

Completan la Disposición proyectada cuatro disposiciones transitorias con el siguiente detalle: la primera establece el régimen transitorio de las viviendas de uso turístico inscritas en el Registro de Turismo de Andalucía (un año para cumplir los nuevos requisitos y seis meses para comunicar su período de funcionamiento); la disposición transitoria segunda alude al deber del titular de inscribir el número de las plazas del establecimiento en el Registro de Turismo de Andalucía; la disposición transitoria tercera establece el deber de comunicación al Registro de Turismo de Andalucía del cambio de titularidad de la explotación de viviendas de uso turístico; y la cuarta fija el régimen transitorio de los establecimientos de apartamentos turísticos

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	24/01/2024	PÁGINA 11/51
VERIFICACIÓN	Pk2jmY37XNSEUL6NKJAA2SESJYNH6P	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



inscritos en el Registro de Turismo de Andalucía (plazo de un año para cumplir los requisitos establecidos).

Precisado lo anterior, hay que hacer notar que entre los principios rectores que han de orientar las políticas públicas de los poderes de la Comunidad Autónoma figura el de fomento de los sectores turístico y agroalimentario, como elementos económicos estratégicos de Andalucía (artículo 37.1.14.º del Estatuto de Autonomía para Andalucía). Asimismo, el artículo 197.1 del Estatuto de Autonomía precisa que, en el marco de sus competencias, los poderes públicos de Andalucía orientarán sus políticas especialmente al desarrollo del turismo sostenible.

Por otro lado, de la descripción del contenido del Proyecto de Decreto que hemos efectuado se infiere que la mayor parte de las modificaciones que se postulan versan sobre la regulación de las viviendas de uso turístico, nueva denominación de las viviendas con fines turísticos, actualmente reguladas en el ya citado Decreto 28/2016, que fue dictaminado en fase de proyecto por este Consejo Consultivo en su dictamen 31/2016. Los títulos competenciales en juego son los mismos que permitieron la aprobación de la Ley 13/2011, de 23 de diciembre, de Turismo de Andalucía (disposición legal que, en fase de anteproyecto, fue analizada por este Consejo Consultivo en su dictamen 422/2011), y del Decreto 194/2010 (cuyo proyecto se analizó en el dictamen 179/2010). Como dijimos entonces, el título competencial principal viene dado por el artículo 71 del Estatuto de Autonomía, en el que se establece que la Comunidad Autónoma de Andalucía tiene competencia exclusiva en materia de turismo, que incluye, en todo caso, la ordenación y la planificación del sector turístico. Junto a dicho título competencial, la Comunidad Autónoma cuenta con otros que respaldan aspectos muy concretos de la regulación (procedimiento, potestades de control, inspección y sanción y defensa de consumidores), según los artículos 47.1.1.ª y 3.ª, y 58.2.4.º del Estatuto de Autonomía, así como los que se refieren a vivienda y urbanismo (art. 56 del Estatuto), medio ambiente (art. 57) y fomento de la actividad económica y promoción de la competencia (art. 58).

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	24/01/2024	PÁGINA 12/51
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmY37XNSEUL6NKJAA2SESJYNH6P	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



En este contexto, y en relación con el papel que la normativa examinada atribuye a los municipios, recordamos también que el artículo 92.2 del Estatuto de Autonomía dispone que los Ayuntamientos, en los términos que determinen las leyes, tienen competencias propias sobre las materias que en él se enumeran, incluyendo la ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística, la planificación, programación y gestión de viviendas, la defensa de usuarios y consumidores, la promoción del turismo y medio ambiente. A este respecto, damos por reproducido lo previsto en el artículo 25.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, y en la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía local de Andalucía.

Asimismo, tal y como advertimos en el dictamen 31/2016, aunque puede afirmarse que las competencias de la Comunidad Autónoma son pacíficas, la realidad compleja sobre la que se actúa lleva a recordar que, en todo caso, deben quedar a salvo las disposiciones dictadas por el Estado al amparo de otros títulos competenciales y, singularmente, del que se refiere a la legislación civil (art. 149.1.8.^a de la Constitución Española), junto con los que le atribuyen competencia exclusiva sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, y la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales (arts. 149.1.1.^a y 149.1.13.^a de la Constitución). En este plano, y en la medida en que la normativa en curso afecta al acceso de una actividad económica y su ejercicio, la competencia de la Comunidad Autónoma debe cohonestarse con las competencias estatales que fundamentan la regulación contenida en la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, y en la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (LGUM). En el contexto aquí considerado recordamos que el artículo 5.e) de la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos, considera como arrendamiento excluido del ámbito de aplicación de dicha Ley 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

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	24/01/2024	PÁGINA 13/51
VERIFICACIÓN	Pk2jmY37XNSEUL6NKJAA2SESJYNH6P	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



comercialización o promoción, y realizada con finalidad lucrativa, cuando esté sometida a un régimen específico, derivado de su normativa sectorial turística". Aunque dicho precepto no es, obviamente, un título atributivo de competencias, la remisión a la normativa sectorial parte del reconocimiento de las competencias de las Comunidades Autónomas en esta materia. Por lo demás, las modificaciones proyectadas que atañen a los apartamentos turísticos y hoteleros regulados en la Ley del Turismo de Andalucía, tienen amparo, igualmente, en el citado artículo 71 del Estatuto de Autonomía.

Del mismo modo, la normativa de la Comunidad Autónoma debe acomodarse a las disposiciones de la Unión Europea con incidencia sobre la materia. Aunque la competencia de la UE sobre el turismo se configura en términos de apoyo, coordinación o complemento de la acción de los Estados miembros, según resulta del artículo 2.5 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), hay que tener en cuenta la conexión del turismo como actividad económica con la competencia compartida entre la Unión y los Estados miembros sobre "mercado interior" (art. 4 TFUE). Desde esta óptica, hay que hacer notar la necesidad de observar las prescripciones de 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 (Directiva de servicios). Asimismo, cabe señalar que se encuentra en trámite una propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la recogida y el intercambio de datos relativos a los servicios de alquiler de alojamientos de corta duración y por el que se modifica el Reglamento (UE) 2018/1724; disposición que se aprobaría al amparo de lo dispuesto en el artículo 114 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, que permite la adopción de medidas necesarias para la aproximación de las disposiciones legislativas, reglamentarias o administrativas de los Estados miembros que tengan por objeto el establecimiento y el funcionamiento del mercado interior.

En suma, la Comunidad Autónoma tiene competencia suficiente para adoptar la Disposición objeto de dictamen, cuya aprobación corresponde al Consejo de Gobierno, no sólo en virtud de la potestad reglamentaria que a tal efecto le atribuye el artículo

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	24/01/2024	PÁGINA 14/51
VERIFICACIÓN	Pk2jmY37XNSEUL6NKJAA2SESJYNH6P	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



119.3 del Estatuto de Autonomía y el artículo 27.8 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, sino también en virtud de la habilitación que se contempla en la disposición final tercera de la Ley 13/2011. En lo que respecta al Decreto-ley 13/2020, de 18 de mayo, recordamos que en su disposición final decimoséptima se dispone que: "Reglamentariamente se podrá modificar lo establecido en el Capítulo I, en el Capítulo II y en las disposiciones que regulen medidas relacionadas con las previstas en dichos capítulos".

II

Sentado lo anterior, procede examinar la tramitación seguida para la elaboración del Proyecto de Decreto, que se atiene a las prescripciones contenidas en el artículo 45 de la Ley 6/2006 y en otras disposiciones legales y reglamentarias que inciden sobre la tramitación.

La documentación remitida a este Consejo Consultivo permite afirmar, que se han observado las normas contenidas en el título VI de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en el que se regula "*la iniciativa legislativa y la potestad para dictar reglamentos y otras disposiciones*"). A este respecto damos por reproducidas las consideraciones que este Consejo Consultivo viene realizando sobre el alcance de la STC 55/2018, de 24 de mayo de 2018, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad 3628-2016, interpuesto por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña en relación con determinados preceptos de la Ley 39/2015, incluyendo las que se refieren a la virtualidad que ha de concederse a los principios de buena regulación previstos en el artículo 129 de la Ley 39/2015, más allá del pronunciamiento que se realiza en la referida sentencia desde el punto de vista competencial.

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	24/01/2024	PÁGINA 15/51
VERIFICACIÓN	Pk2jmY37XNSEUL6NKJAA2SESJYNH6P	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



En este caso, previamente al acuerdo de inicio, consta en el expediente que mediante resolución de 11 de noviembre de 2021, dictada por la Directora General de Calidad, Innovación y Fomento del Turismo, la Disposición proyectada fue sometida a consulta pública previa, concediéndose a tal efecto un plazo de quince días hábiles para la presentación de aportaciones, de conformidad con el artículo 133 de la Ley 39/2015. Durante el plazo de la consulta pública previa (sustanciada entre el día 12 de noviembre y el 2 de diciembre de 2021, ambos inclusive), se recibieron diversas aportaciones, que fueron valoradas mediante informe del órgano directivo proponente (el 16 de marzo de 2023). En este punto, hay que precisar que la memoria justificativa aclara que dicho trámite se realizó en 2021, en el contexto de una iniciativa normativa sobre la misma materia. Sin embargo, un nuevo enfoque sobre el texto proyectado aconsejó acordar un nuevo inicio de la tramitación del Proyecto de Decreto, con diferente alcance, al estar prevista la elaboración de una nueva Ley del Turismo. Por ese motivo se consideró que no debía abordarse una reglamentación en la materia, sino proceder a modificar aquellos aspectos que requirieran de una urgente intervención. Esto explica que el Proyecto de Decreto se limite a modificar diversos aspectos de la normativa vigente. La memoria justifica que no se haya realizado de nuevo el trámite de consulta pública previa, dado el mantenimiento de los objetivos propuestos en relación con los aspectos regulados, sobre los que se pronunciaron las alegaciones que han sido objeto de valoración en el procedimiento ahora examinado.

Precisado lo anterior, hay que indicar que el procedimiento se inició por acuerdo del Consejero de Turismo, Cultura y Deporte de 18 de abril de 2023, de conformidad con lo exigido en el artículo 45.1.b) de la Ley 6/2006. A dicho acuerdo se une el primer borrador de la norma y la memoria justificativa sobre la necesidad y oportunidad de la misma (de 16 de marzo de 2023). Asimismo, y en misma fecha, se elaboró la memoria económica, de conformidad con lo establecido en el Decreto 162/2006, de 12 de septiembre, por el que se regulan la memoria económica y el informe en las actuaciones con incidencia económico-financiera, en la que se indica que el Proyecto normativo no comporta ni supone un incremento de gastos o una disminución de

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	24/01/2024	PÁGINA 16/51
VERIFICACIÓN	Pk2jmY37XNSEUL6NKJAA2SESJYNH6P	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



ingresos públicos, teniendo por tanto como resultado un valor económico igual a cero en todos los apartados de los anexos I a IV, referidos en la disposición transitoria segunda del Decreto 162/2006.

Si bien no se acompaña el informe sobre la valoración de las cargas administrativas para la ciudadanía y las empresas derivadas del Proyecto de Decreto, de conformidad con el artículo 45.1.b) de la Ley 6/2006, tanto en la memoria justificativa, como en la relativa al cumplimiento de los principios de buena regulación se especifica que la Norma proyectada no requiere de la creación o desarrollo de una aplicación informática para su efectiva implantación y que tiene un coste mínimo para las personas interesadas, dado que la única obligación previa que impone es la presentación electrónica de una declaración responsable, cuyo modelo se encuentra normalizado y es autorrellenable, estando dicho formulario disponible en la página web de la Junta de Andalucía.

Consta, asimismo, que en esa misma fecha se emitió memoria justificativa del cumplimiento de los principios de buena regulación, de conformidad con lo previsto en el artículo 7.2 del Decreto 622/2019, de 27 de diciembre, de administración electrónica, simplificación de procedimientos y racionalización organizativa de la Junta de Andalucía, concordante con el artículo 129.1 de la Ley 39/2015.

También en la fecha antes citada se incorporó informe de evaluación del enfoque de derechos de la infancia, la adolescencia y la familia, de conformidad con lo dispuesto en el Decreto 103/2005, de 19 de abril, por el que se regula el informe de evaluación del enfoque de derechos de la infancia en los Proyectos de Ley y Reglamentos que apruebe el Consejo de Gobierno, conforme a lo previsto en el artículo 139.1 de la Ley 18/2003, de 29 de diciembre, por la que se aprueban medidas fiscales y administrativas, y en el artículo 22 quinquies de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil, a fin de garantizar la legalidad, acierto e incidencia del

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	24/01/2024	PÁGINA 17/51
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmY37XNSEUL6NKJAA2SESJYNH6P	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



Proyecto de Decreto de referencia, en orden al pleno respeto de los derechos de los niños, las niñas y adolescentes, según la Convención de los Derechos del Niño de Naciones Unidas, de 20 de noviembre de 1989, y su concreción en el resto de la normativa internacional, así como en la estatal y la autonómica que son aplicables en materia de menores. En dicho informe, la Dirección General de Calidad, innovación y Fomento del Turismo considera que el Proyecto normativo no tiene impacto ni es susceptible de repercutir sobre los derechos de la infancia.

También figura cumplimentado (16 de marzo de 2023) el documento anexo I sobre criterios para determinar la incidencia de un proyecto de norma en relación al informe preceptivo previsto en el artículo 3.1 de la Ley 6/2007, de 26 de junio, de Promoción y Defensa de la Competencia de Andalucía, del que se desprende que la Norma proyectada, al regular una actividad económica, sector económico o mercado, tiene incidencia en la competencia efectiva, la unidad de mercado o las actividades económicas. En consecuencia, el Centro Directivo responsable de la tramitación incorpora al expediente el formulario para evaluar los efectos del Proyecto de Decreto sobre la competencia efectiva, unidad de mercado y actividades económicas, detallando los objetivos de la norma y justificando el cumplimiento de los principios de buena regulación.

Se ha emitido el preceptivo informe sobre evaluación de impacto de género de la Disposición en trámite (de 16 de marzo de 2023), cumpliéndose así lo dispuesto en los artículos 6.2 de la Ley 12/2007, de 26 de noviembre, para la promoción de la igualdad de género en Andalucía, y 45.1.b) de la Ley 6/2006, así como lo previsto en el Decreto 17/2012, de 7 de febrero, que regula su elaboración. En relación con dicho informe consta informe de observaciones de la Unidad de Igualdad de Género de la Consejería consultante (de 19 de abril de 2023), de conformidad con lo dispuesto en el artículo 4.3 del referido Decreto 17/2012, en concordancia con lo establecido en el artículo 4 del Decreto 275/2010, de 27 de abril, por el que se regulan las Unidades de Igualdad de Género en la Administración de la Junta de Andalucía.

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	24/01/2024	PÁGINA 18/51
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmY37XNSEUL6NKJAA2SESJYNH6P	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Consta en el expediente que, mediante resolución de 26 de mayo de 2023, de la Dirección General de Turismo, se acordó la apertura del trámite de audiencia a las organizaciones reconocidas por la Ley relacionadas en los antecedentes de hecho cuyos fines guardan relación directa con el objeto de la Disposición. Asimismo, el órgano directivo dictó Resolución de 30 de mayo de 2023 (publicada en el BOJA nº 104, de 2 de junio de 2023), sometiendo el Proyecto normativo al trámite de información pública por un plazo de quince días hábiles, y habilitando para la formulación de alegaciones la dirección electrónica dgcift.ctcd@juntadeandalucia.es. El texto del Proyecto de Decreto estuvo disponible en el enlace web <https://juntadeandalucia.es/servicios/normativa/normas-elaboracion/detalle/420250.html>.

La documentación remitida acredita la emisión de informes con la siguiente procedencia: Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía (SSCC2023/129, de 30 de noviembre de 2023), emitido de conformidad con lo previsto en los artículos 45.2 de la Ley 6/2006 y 78.2.a) del Reglamento de Organización y Funciones del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía y del Cuerpo de Letrados, aprobado por Decreto 450/2000, de 26 de diciembre; Secretaría General Técnica de la Consejería consultante (16 de noviembre de 2023), en cumplimiento de lo establecido en el artículo 45.2 de la citada Ley 6/2006; Dirección General de Presupuestos (informe IEF-00040/2023, de 25 de abril de 2023), de conformidad con lo previsto en el artículo 2.3 del citado Decreto 162/2006; Secretaría General para la Administración Pública (28 de abril de 2023), en virtud del artículo 33 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía, y en el artículo 2.c) del Decreto 260/1988, de 2 de agosto, por el que se desarrollan atribuciones para la racionalización administrativa de la Junta de Andalucía; Consejo Andaluz de Gobiernos Locales (aprobado por su Pleno de 23 de junio de 2023, según se hace constar en el acta de misma fecha) emitido según lo previsto en el Decreto 263/2011, de 2 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Funcionamiento del citado órgano; Consejo Andaluz del Turismo (10 de noviembre de 2023), según lo previsto en el artículo 9.7 del Decreto 232/2013, de 3 de diciembre,

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	24/01/2024	PÁGINA 19/51
VERIFICACIÓN	Pk2jmY37XNSEUL6NKJAA2SESJYNH6P	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

por el que se regula su organización y régimen jurídico; Consejo de la Competencia de Andalucía (6 de julio de 2023), en cumplimiento del artículo 3.i) de la Ley 6/2007. También consta dictamen del Consejo Económico y Social de Andalucía, aprobado por su Pleno en la sesión celebrada el 21 de diciembre de 2023, y emitido según lo dispuesto en el artículo 4.1 de la Ley 5/1997, de 26 de noviembre que lo regula.

El Secretariado del Consejo de Gobierno realizó diversas observaciones al texto en su informe de 27 de diciembre de 2023. Estas observaciones son valoradas por la Dirección General que tramita el procedimiento.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 36 de la Ley 6/2006, consta que el Proyecto de Decreto fue examinado por la Comisión General de Viceconsejeros y Viceconsejeras (sesión de 26 de diciembre de 2023).

Hay que hacer notar que no consta diligencia relativa al cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa, según lo dispuesto en los párrafos c) y d) del apartado 1 del artículo 13 de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía. Tras comprobación realizada en la Sección de Transparencia del Portal de la Junta de Andalucía, se observa que en el citado Portal se han publicado algunos trámites y documentos, pero no se ha cumplido dicho trámite satisfactoriamente. En este sentido, recordamos que el texto proyectado se debió publicar al solicitar el dictamen del Consejo Económico y Social de Andalucía y el del Consejo Consultivo de Andalucía.

Finalmente, hay que hacer notar que las observaciones y sugerencias formuladas en la sustanciación del procedimiento hayan sido examinadas y valoradas de forma precisa por el órgano que lo tramita, quedando constancia en el expediente del juicio que merecen e indicando cuáles de ellas se asumen y cuáles no. Con ello, como viene señalando este Consejo, no sólo se da verdadero sentido a los distintos

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	24/01/2024	PÁGINA 20/51
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmY37XNSEUL6NKJAA2SESJYNH6P	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



trámites desarrollados, evitando que se conviertan en meros formalismos, sino que también se da cumplimiento a lo previsto en el artículo 45.1.f) de la Ley 6/2006.

III

Antes de exponer las observaciones que suscita el análisis del Proyecto de Decreto, consideramos preciso realizar diversas consideraciones sobre la problemática que se aborda en las disposiciones que son objeto de modificación y los distintos bienes jurídicos que el Gobierno, titular de la potestad reglamentaria, debe tutelar, refiriéndonos también a la jurisprudencia en la materia.

En relación con las modificaciones relativas al Decreto 28/2016, la memoria justificativa destaca que la regulación actual es la más laxa de las existentes en las Comunidades Autónomas y señala que la nueva regulación pretende incorporar "elementos que den respuesta a la creciente demanda social tanto de las asociaciones vecinales como de usuarios y consumidores". El preámbulo subraya que el Proyecto de Decreto actualiza los requisitos y exigencias de habitabilidad, acondicionamiento y servicios comunes, en aras de la mayor calidad en la prestación del servicio y protección de los derechos de las personas usuarias, "como son los de superficie mínima por persona, el número de baños o la climatización", entre otros. Por otro lado, el preámbulo destaca también que se refuerza, al igual que ocurre en otros modelos de alojamiento, la figura legal de las empresas explotadoras de viviendas de uso turístico, con el objetivo de profesionalizar la actividad, facilitar las relaciones con la Administración turística y garantizar los derechos y deberes de las personas usuarias, al mismo tiempo que se facilita "el necesario intercambio de información", así como la evaluación del impacto real de estos servicios y la mejora de las condiciones laborales.

Tal y como señala el dictamen del Consejo Económico y Social de Andalucía, en los últimos años se ha producido un sustancial incremento de este tipo de alojamiento,

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	24/01/2024	PÁGINA 21/51
VERIFICACIÓN	Pk2jmY37XNSEUL6NKJAA2SESJYNH6P	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



las viviendas de uso turístico, que ha pasado de ser un recurso turístico prestado por personas físicas, a título particular, a través de plataformas digitales colaborativas, a convertirse en un servicio turístico de elevada oferta y demanda, desarrollado en viviendas a través de profesionales que administran la explotación de inmuebles de diferentes propietarios individuales o de grandes tenedores. Y según la memoria justificativa, estas viviendas habrían proliferado hasta el punto de superar al número total de plazas de los establecimientos de alojamiento turístico.

El beneficio que supone el aumento de la oferta turística por la incorporación al mercado de estas viviendas, que en el Proyecto de Decreto pasan a denominarse "viviendas de uso turístico" (VUT), ha sido puesto de manifiesto por los órganos de defensa de la competencia. En este sentido, el informe del Consejo de la Competencia de Andalucía considera que estas viviendas favorecen una mayor competencia en el sector de alojamientos turísticos, con efectos positivos en términos de precios, variedad, calidad, flexibilidad e innovación en el mercado de alojamiento turístico, que benefician a los consumidores y a la economía en su conjunto. Ya en 2015, el Consejo de la Competencia de Andalucía destacó en su informe sobre el Proyecto de Decreto que dio lugar al Decreto 28/2016 que el fenómeno de crecimiento de estas viviendas propicia la ampliación de los perfiles de turistas, que no habrían viajado al destino en el supuesto de que no existiera esta nueva oferta, así como los efectos positivos inducidos sobre otros sectores económicos de las zonas en las que se localizaban dichas viviendas, dado que buena parte del gasto realizado por los usuarios de estas viviendas se concentra en comercios y hostelería de proximidad, lo cual repercutía positivamente en la capacidad de generación de actividad económica y empleo derivado.

Es cierto que los estudios constatan la existencia de externalidades negativas vinculadas a la proliferación de las VUT, de las que dan cuenta frecuentemente los medios de comunicación al reflejar el malestar de los vecinos residentes, molestos por problemas de convivencia, ruidos, seguridad generados por los turistas usuarios de las

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	24/01/2024	PÁGINA 22/51
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmY37XNSEUL6NKJAA2SESJYNH6P	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



VUT y la masificación en determinadas zonas o barrios, que se reflejan en el uso del neologismo "turistificación", con el que se alude al sobreturismo y orientación de servicios y comercios hacia los turistas más que a los vecinos; desvirtuando el denominado derecho de los residentes a la ciudad, disfrutando de los espacios colectivos, de los momentos y lugares del entorno urbano que proporcionan seguridad, belleza y calidad de vida. Estos impactos negativos afectan especialmente a ciudades visitadas anualmente por millones de turistas, un fenómeno que no es exclusivo de nuestro país y que ha obligado a disciplinar este tipo de alojamientos (ciudades como París, Roma, Venecia, Florencia, Praga y Berlín han introducido medidas para evitar o minimizar estas externalidades negativas). A lo anterior se suma la presión al alza sobre el precio de alquiler o venta de viviendas residenciales derivada del crecimiento de las VUT, además de la existencia de alojamientos clandestinos y problemas de competencia desleal de las VUT con las figuras tradicionales de alojamiento.

Expuesto lo anterior, reiteramos que la normativa reguladora de este tipo de alojamientos opera sobre una realidad muy compleja (como ya expuso este Consejo Consultivo en su dictamen 31/2016), ya que no es lo mismo la oferta profesionalizada de las VUT, a menudo en manos de fondos de inversión, que la oferta ocasional que pueda realizar un particular de una vivienda de su propiedad, durante un período concreto, aunque sea promocionada en canales de oferta turística, con el fin de completar sus ingresos mediante una actividad que no es su principal fuente de renta y que en algunos casos, no infrecuentes, responde a situaciones de necesidad de ingresos complementarios para hacer frente a préstamos hipotecarios que afectan a la vivienda ofertada. En efecto, el preámbulo del Decreto 28/2016 recuerda que, a diferencia de los establecimientos de alojamiento turístico, esta actividad "no supone, con carácter general, la actividad principal de la persona propietaria". Todo ello debe contemplarse sin perder de vista las implicaciones económicas, administrativas y fiscales que puede tener la consideración de una vivienda como VUT a partir de la configuración del ámbito de aplicación de la norma sin tener en cuenta esas diferentes realidades y de la imposición de requisitos y servicios comunes que a la postre

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	24/01/2024	PÁGINA 23/51
VERIFICACIÓN	Pk2jmY37XNSEUL6NKJAA2SESJYNH6P	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



suponen un tratamiento uniforme de situaciones muy diferentes, incluyendo en un régimen jurídico de las VUT relaciones jurídicas anteriormente reguladas por el arrendamiento por temporada de la Ley de Arrendamientos Urbanos (LAU), que como ya sabemos quedan fuera de su ámbito de aplicación cuando la cesión temporal de uso de estas viviendas está sometida a un régimen específico, derivado de su normativa sectorial, según la modificación operada en su artículo 5 en virtud de la Ley 4/2013, de 4 de junio, de medidas de flexibilización y fomento del mercado del alquiler de viviendas.

Como recordamos en nuestro dictamen 31/2016, el preámbulo de la Ley 4/2013, justificó la referida modificación porque "en los últimos años se viene produciendo un aumento cada vez más significativo del uso del alojamiento privado para el turismo, que podría estar dando cobertura a situaciones de intrusismo y competencia desleal, que van en contra de la calidad de los destinos turísticos; de ahí que la reforma de la Ley propuesta los excluya específicamente para que queden regulados por la normativa sectorial específica o, en su defecto, se les aplique el régimen de los arrendamientos de temporada, que no sufre modificación".

A este respecto, debe destacarse que las diversas regulaciones de las VUT en nuestro país evidencian su heterogeneidad, comenzando por su ámbito de aplicación, definiciones, requisitos y servicios comunes. El estudio E/CNMC/003/18, sobre la regulación de las viviendas de uso turístico en España, realizado en su día por la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia, se refiere a la necesidad de revisar la regulación de los alojamientos turísticos para asegurar que sea necesaria y proporcionada y reducir su disparidad; heterogeneidad que "al no responder a los principios de necesidad, proporcionalidad y no discriminación, genera mayor inseguridad jurídica y reduce la eficiencia del mercado".

En este orden de ideas, hay que hacer notar que, según el artículo 28.1.a) de la Ley 13/2011, el alojamiento, cuando se facilite hospedaje o estancia a las personas

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	24/01/2024	PÁGINA 24/51
VERIFICACIÓN	Pk2jmY37XNSEUL6NKJAA2SESJYNH6P	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



usuarias de servicios turísticos, tiene la consideración de servicio turístico. Por ello, la modificación del artículo 2 del Decreto 28/2016 sigue considerando el alojamiento en VUT como servicio turístico que deberá cumplir con las prescripciones de la Ley y el Decreto antes referidos. La consideración del alojamiento en VUT como un "servicio turístico" nos sitúa ante una actividad económica incluida en el ámbito de aplicación establecido en el artículo 2 de la LGUM, y en este plano debemos recordar que el artículo 38 de la Constitución reconoce la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado debiendo los poderes públicos garantizar y proteger su ejercicio y la defensa de la productividad, de acuerdo con las exigencias de la economía general. En este punto, como indica la sentencia del Tribunal Constitucional 7/2018, de 25 de enero [FJ 7.a)], conviene recordar que dicha libertad es compatible con el establecimiento por parte de los poderes públicos de condiciones al libre ejercicio de la actividad económica, si bien el artículo 38 de la Constitución impone límites a la configuración legislativa de este tipo de condiciones y en este sentido el Tribunal Constitucional ha destacado que «las condiciones que se establezcan deben ajustarse a un canon de razonabilidad en el sentido de que respondan a un objetivo constitucionalmente legítimo y sean idóneas o adecuadas para conseguirlo sin que su intensidad llegue al punto de suponer un impedimento práctico del libre ejercicio de la actividad económica» [STC 111/2017, de 5 de octubre, FJ 4 a) con cita de las SSTC 53/2014, de 10 de abril, FJ 7; 30/2016, de 18 de febrero, FJ 6, y 35/2016, de 3 de marzo, FJ 4]. Asimismo, la jurisprudencia constitucional destaca [STC 111/2017, FJ 4 a)] que «el canon ha de ser más incisivo si los requisitos o condiciones a la libertad de empresa afectan, no ya a su desarrollo o ejercicio, sino al acceso mismo al mercado (SSTC 53/2014, de 10 de abril, FJ 7; 30/2016, de 18 de febrero, FJ 6, 35/2016, de 3 de marzo, FJ 4 y 89/2017, de 4 de julio, FJ 14)».

Pues bien, en relación con las restricciones o prohibiciones que puedan operar en este contexto, hay que hacer notar que el artículo 5 de la LGUM dispone en su apartado 1 que "las autoridades competentes que en el ejercicio de sus respectivas competencias establezcan límites al acceso a una actividad económica o su ejercicio, o

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	24/01/2024	PÁGINA 25/51
VERIFICACIÓN	Pk2jmY37XNSEUL6NKJAA2SESJYNH6P	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, motivarán su necesidad en la salvaguarda de alguna razón imperiosa de interés general de entre las comprendidas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio". El mismo artículo establece en su apartado 2 que "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".

Por su parte, la Ley 17/2009 concreta el significado del concepto "razón imperiosa de interés general", a los efectos de dicha Ley, en su artículo 3.11; precepto que considera como tal la "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".

Identificada la razón imperiosa de interés general a la que se apele para justificar los límites, condiciones o requisitos que, en cada caso se imponen es importante que la regulación proyectada se vea respaldada por estadísticas, estudios, informes o memorias en los que se justifique la relación de causalidad y la evaluación positiva de la medida proyectada desde el punto de vista del test de necesidad, idoneidad y proporcionalidad.

En este punto debe subrayarse que la sentencia del Tribunal Supremo de 12 de diciembre de 2018, al examinar el artículo 3.2 del Decreto 113/2015, de 22 de mayo,

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	24/01/2024	PÁGINA 26/51
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmY37XNSEUL6NKJAA2SESJYNH6P	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



por el que se aprueba el Reglamento de las viviendas vacacionales de la Comunidad Autónoma de Canarias, fijó la siguiente doctrina jurisprudencial: «[...]. Una normativa como la controvertida en este proceso casacional, en que se enjuicia, que dispone que quedan expresamente excluidas del ámbito de aplicación de este Reglamento, las edificaciones ubicadas en suelos turísticos que se encuentren dentro de las zonas turísticas o de las urbanizaciones turísticas, así como las viviendas ubicadas en urbanizaciones turísticas o en urbanizaciones mixtas residenciales turísticas [...], en cuyo procedimiento de elaboración no se explicita ninguna razón imperiosa de interés general de las comprendidas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, que justifique las restricciones impuestas al ejercicio de la actividad económica consistente en ofertar viviendas vacacionales en zonas turísticas, ni que ellas se puedan inferir de forma directa del contexto jurídico-económico en que se inserta la disposición reglamentaria, resulta incompatible con las exigencias de necesidad y proporcionalidad a que alude el artículo 5 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, en la medida que resulta inexcusable que se motiven de forma congruente y razonable las limitaciones o restricciones que se impongan a la libre prestación de servicios».

Asimismo, en dos sentencias de 15 de enero de 2019 (recursos de casación 3760/2017 y 6255/2017), también referidas a la regulación de viviendas de uso turístico de la Comunidad Autónoma de Canarias, que establecía que únicamente podía cederse el uso de la totalidad de la vivienda en esta modalidad de alojamiento turístico (lo que suponía prohibir el alquiler por habitaciones) el Tribunal Supremo fijó la siguiente doctrina jurisprudencial: «[...]. 1) El artículo 3.2 del Decreto 113/2015, de 22 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de viviendas vacacionales de la Comunidad Autónoma de Canarias es incompatible con las exigencias de necesidad y proporcionalidad a que alude el artículo 5 de la Ley 20/2013, de Garantía de la unidad de mercado, en la medida en que, pese a resultar de inexcusable observancia la obligación de motivar de forma congruente y razonable la procedencia de las limitaciones o restricciones que se impongan a la libre prestación de servicios, sin

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	24/01/2024	PÁGINA 27/51
VERIFICACIÓN	Pk2jmY37XNSEUL6NKJAA2SESJYNH6P	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



embargo: (i) no consta que se haya explicitado en el procedimiento de elaboración de aquella norma ninguna de las razones imperiosas de interés general comprendidas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, que pudiera justificar las restricciones impuestas al ejercicio de la actividad económica consistente en ofertar viviendas vacacionales en zonas turísticas; y (ii) tampoco cabe inferir -de forma directa- la concurrencia de tales razones del contexto jurídico-económico en que se inserta la citada disposición reglamentaria.

2) Por las mismas razones, resulta incompatible la limitación establecida en el artículo 12.1 que impone la cesión íntegra a una única persona, prohibiendo la cesión por habitaciones e impidiendo el uso compartido [...]».

En el sentido arriba indicado, la sentencia del Tribunal Supremo de 10 de diciembre de 2018, considerando la regulación de las viviendas de uso turístico adoptada por la Comunidad de Madrid, declara la nulidad del precepto reglamentario que establecía el requisito de que los establecimientos dedicados a la prestación de dicho servicio vacacional, estuvieran inscritos en el Registro de Empresas Turísticas, para poder llevar a cabo cualquier forma de publicidad, al considerar que dicho requisito vulneraba los artículos 4, 9 y 12 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, ya que «*es una exigencia que no supera el test de necesidad y proporcionalidad que imponen los citados preceptos de la Ley 17/2009*».

En este punto conviene recordar que la sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 6 de febrero de 2020 señala que esta misma Sala en sentencia de 21 de octubre de 2019 fijó la siguiente doctrina jurisprudencial: «*[...]. 1.- Una normativa reguladora de los alojamientos turísticos, en la modalidad de vivienda con fines turísticos, como la prevista en el artículo 6.d) del Decreto de la Junta de Andalucía 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, que*

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	24/01/2024	PÁGINA 28/51
VERIFICACIÓN	Pk2jmY37XNSEUL6NKJAA2SESJYNH6P	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



establece, con carácter general, la obligación de la empresa prestadora del servicio de hospedaje de contar con instalaciones fijas de refrigeración y calefacción según los periodos de funcionamiento de la actividad, sin distinguir las distintas zonas geográficas y climáticas existentes en la Comunidad Autónoma, y sin prever ningún mecanismo o procedimiento concreto de exoneración del cumplimiento de dicha obligación, contraviene el artículo 5 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, en relación con lo dispuesto 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». La referida STS de 6 de febrero de 2020 reitera que la imposición de esta obligación, referida a la adecuada climatización de las viviendas con fines turísticos, obedece a razones imperiosas de interés general, relacionadas, como hemos expuesto, con la protección de los usuarios destinatarios de los servicios ofertados a los que alude expresamente el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, pero los términos con que se imponen las medidas de refrigeración y calefacción, sin tener en cuenta la distinta climatología que afecta a los núcleos de población de la Comunidad Autónoma de Andalucía (que en algunos municipios de las costas mediterráneas y atlánticas haría prescindible contar con ese tipo de instalaciones, en contraste con otras poblaciones del interior en las que se dan temperaturas extremas en verano y en invierno), y la falta de previsión en el Decreto enjuiciado de un procedimiento de exoneración o dispensa del cumplimiento de dicha obligación (tal como se prevé en la Ley 13/2011) determina que el Tribunal Supremo considere que dicha exigencia se revela desproporcionada, en cuanto no sería idónea ni adecuada para satisfacer el fin perseguido por la normativa regulatoria de las viviendas con fines turísticos de proteger los derechos de los usuarios de los servicios turísticos.

En la misma línea la STS de 6 de febrero de 2020, de la Sala Tercera recuerda que en la sentencia de dicha Sala de 24 de septiembre de 2019 se sostiene que «cuando se trata de enjuiciar la legalidad de las reglamentaciones reguladoras de la actividad de cesión de viviendas de uso turístico, cabe examinar las disposiciones impugnadas desde la perspectiva de si respetan los principios de necesidad y

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	24/01/2024	PÁGINA 29/51
VERIFICACIÓN	Pk2jmY37XNSEUL6NKJAA2SESJYNH6P	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



proporcionalidad, a la luz de la aplicación de las normas que conforman el Derecho de la Competencia, por si menoscaban la libre prestación de servicios, así como procede analizar si los requisitos carecen de justificación, desde la óptica del Derecho sectorial que resulte aplicable, que trate de salvaguardar intereses públicos referidos, específicamente, a 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, y la defensa de los consumidores y usuarios». Esta misma sentencia precisa que «procede declarar la nulidad de disposiciones impugnadas cuando se introduzcan requisitos que supongan limitaciones innecesarias, excesivas o desproporcionadas al acceso o al ejercicio de la actividad, que restrinjan injustificadamente la entrada de otros operadores, o distorsionan u obstaculicen el mantenimiento de una competencia efectiva en los mercados afectados».

Por todo lo expuesto, es importante que la Consejería consultante profundice en la justificación de las normas que suponen nuevos requisitos o condiciones que inciden sobre el alojamiento en VUT con respecto a la regulación anterior, sin perjuicio de que la viabilidad o fundamento de algunas de ellas puedan replantearse a la luz de las observaciones que seguidamente se harán.

1.- Sobre la redacción de la Disposición objeto de dictamen. Si bien es cierto que, en términos generales, la redacción del Proyecto de Decreto es correcta y no presenta problemas de comprensión, debería realizarse una nueva revisión del texto desde el punto de vista ortográfico. A este respecto, debería seguirse un criterio coherente en el uso de las mayúsculas. Así, en el Proyecto de Decreto se escribe ayuntamientos, administración turística, administraciones públicas y administraciones, cuando lo usual en el lenguaje jurídico es que dichos términos se escriban con mayúscula inicial, como se escriben en la Ley del Turismo de Andalucía y en otras disposiciones legales tan señaladas como la Ley 39/2015 y en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. Asimismo, en la expresión "este decreto" (referida al texto reglamentario proyectado) debería emplearse mayúscula inicial, pues no estamos ante

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	24/01/2024	PÁGINA 30/51
VERIFICACIÓN	Pk2jmY37XNSEUL6NKJAA2SESJYNH6P	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



una referencia genérica a una norma de dicho rango, sino ante una referencia precisa e individualizada al propio Decreto que se pretende aprobar. Por otro lado, a la inversa, en la redacción dada por el artículo 2, apartado nueve, a los anexos I y II del Decreto 194/2010, debería revisarse la escritura de términos como "Salón-Comedor", "Cocina", "Dormitorio Individual", "Dormitorio Doble", "Dormitorio Triple", "Dormitorio Cuádruple", "Superficie mínima de Estudio", "Trona" y "Hervidor", en las que se emplea indebidamente la mayúscula inicial.

2.- Preámbulo. En el párrafo primero del dispositivo II se afirma que: "Las viviendas con fines turísticos, se regulan por primera vez en nuestra Comunidad Autónoma tras la entrada en vigor de la ley". Además de suprimir la coma antes del reflexivo "se" y de escribir con mayúscula inicial "Ley" ésta debería identificarse (se trata de la Ley 13/2011), aunque así pueda entenderse por la mención que se hace a la misma en el párrafo anterior. Y, en el mismo sentido, la alusión al artículo 28.1.a) debería completarse con la expresión "de dicha Ley".

Por otro lado, en el párrafo cuarto del expositivo II se alude a las competencias de los municipios en lo que respecta a la concreción de los usos del suelo y del patrimonio edificado, pero del inciso final parece deducirse que la Norma proyectada va más allá, al referirse a la introducción de otro tipo de limitaciones sectoriales diferentes a las de la ordenación turística de conformidad con los principios de proporcionalidad, objetividad y necesidad. Sin embargo, tal afirmación no parece corresponderse con el contenido de la nueva redacción propuesta para el artículo 2 del Decreto 28/2016, al que después haremos mención.

Por otro lado, al referirse al cumplimiento de los principios de buena regulación, el inciso final del párrafo tercero del expositivo V señala que: "Con respecto al principio de eficiencia, no supone un aumento de las cargas administrativas". La afirmación no es correcta, ya que, como se reconoce en el expediente, la Disposición proyectada

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	24/01/2024	PÁGINA 31/51
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmY37XNSEUL6NKJAA2SESJYNH6P	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



incluye nuevas cargas, entre ellas la de comunicar los períodos de funcionamiento de la VUT.

3.- Artículo 1, apartado dos, del Proyecto de Decreto, en lo que atañe a la modificación del artículo 1, apartados 2, párrafo b), y 3, párrafos a) y b), del Decreto 28/2016. Según la redacción que se propone para el artículo 1, apartado 2, párrafo b), quedan excluidas del ámbito de aplicación del Decreto 28/2016: "Las viviendas contratadas por tiempo superior a dos meses computados de forma continuada por una misma persona usuaria". Aunque en este punto la norma no sufre modificación, consideramos que su redacción puede ganar en precisión. Entendemos que el precepto se refiere a viviendas excluidas del régimen jurídico de las VUT por estar arrendadas por tiempo superior a dos meses computados de forma continuada; arrendamiento que sería considerado como arrendamiento de temporada, sometido a la LAU. En consecuencia, el precepto debería ser más preciso, refiriéndose a viviendas arrendadas, en vez de a viviendas contratadas y a un mismo arrendatario, en vez de un mismo usuario.

Por otra parte, el artículo 1, apartado 3, párrafo a), dispone que no podrán ser viviendas de uso turístico las viviendas sometidas a régimen de protección pública, no pudiendo destinarse a tal fin ni completas ni por habitaciones. Dicha norma refleja lo que ya dispone el Reglamento de Viviendas Protegidas de la Comunidad Autónoma de Andalucía (Decreto 149/2006, de 25 de julio), en el que se establece que las viviendas protegidas se destinarán a residencia habitual y permanente, sin que bajo ningún concepto puedan destinarse a segunda residencia o a cualquier otro uso no autorizado. Siendo éste el origen de la norma, el precepto ahora comentado debería incluir un inciso final con la siguiente o similar redacción: "de conformidad con lo dispuesto en su normativa específica".

El artículo 1, apartado 3, párrafo b), establece que no podrán ser viviendas de uso turístico: "Las viviendas ubicadas en inmuebles cuyos estatutos o normas que

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	24/01/2024	PÁGINA 32/51
VERIFICACIÓN	Pk2jmY37XNSEUL6NKJAA2SESJYNH6P	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



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".

La redacción de la norma reglamentaria examinada debe ser especialmente cuidadosa con el fin de respetar la normativa dictada por el Estado al amparo del título competencial previsto en el artículo 149.1.8.^a de la Constitución Española. Y en ese sentido debe interpretarse el inciso final del precepto comentado ("de conformidad con lo establecido en la Ley 49/1960, de 21 de julio, sobre Propiedad Horizontal"). Sin embargo, es necesario que la norma objeto de análisis se redacte de tal forma que no genere duda alguna sobre su compatibilidad con lo previsto en el artículo diecisiete, apartado 12, de la Ley 49/1960, de 21 de julio, sobre propiedad horizontal (LPH), en el que se dispone lo siguiente:

"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. Asimismo, esta misma mayoría se requerirá para el acuerdo por el que se establezcan cuotas especiales de gastos o un incremento en la participación de los gastos comunes de la vivienda donde se realice dicha actividad, siempre que estas modificaciones no supongan un incremento superior al 20%. Estos acuerdos no tendrán efectos retroactivos".

Quizá genera cierta confusión el primer inciso del precepto de la LPH antes transcrito ("*en los términos establecidos en la normativa sectorial turística*"), pero la redacción dada al **artículo 1, apartado 3, párrafo b), del Decreto 28/2016** no puede referirse a "los estatutos o normas que regulen la comunidad de propietarios", ya que

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	24/01/2024	PÁGINA 33/51
VERIFICACIÓN	Pk2jmY37XNSEUL6NKJAA2SESJYNH6P	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



un acuerdo que contenga "una prohibición expresa para la actividad de alojamiento turístico" supone desde luego una limitación que afecta al derecho de propiedad y no podría contenerse en un reglamento de régimen anterior, a los que parece aludir la redacción proyectada con la expresión "o normas que regulen la comunidad de propietarios". El precepto estatal únicamente contempla la posible modificación "*del título constitutivo o de los estatutos*", como vía para introducir dichas limitaciones o condicionamientos. Se trata de una cuestión que ha generado numerosas controversias, aunque es cierto que la Sala Segunda del Tribunal Supremo ha admitido la validez de una prohibición estatutaria de alquiler de viviendas para uso turístico antes de que se introdujera la limitación o condicionamiento del ejercicio de la referida actividad en el citado apartado 12 del artículo diecisiete. Así lo hace la STS de 29 de noviembre de 2023, en la que se advierte que «no se plantea en este caso la interpretación y aplicación del artículo 17.12 de la LPH», pero admite la validez de un acuerdo que en la práctica prohíbe el arrendamiento de las viviendas concernidas como viviendas turísticas. En cualquier caso, sobre las limitaciones o prohibiciones que afectan al uso de un inmueble y a su eficacia, conviene recordar, como se hace en dicha sentencia con cita del cuerpo doctrinal expuesto en la sentencia de la misma Sala 358/2018, de 15 de junio, que dichas limitaciones deben ser siempre interpretadas de un modo restrictivo, como cualquier menoscabo del derecho de propiedad (STS de 6 de febrero de 1989, 7 de febrero de 1989, 24 de julio de 1992, 29 de febrero de 2000, y 21 de abril de 1997). En el ámbito de la propiedad horizontal, la efectividad de la prohibición de realizar determinadas actividades o el cambio de uso del inmueble requiere que consten de manera expresa «y, para poder tener eficacia frente a terceros, deben aparecer inscritas en el Registro de la Propiedad».

Asimismo, la sentencia 358/2018, de 15 de junio, recuerda que la doctrina de dicha Sala (sentencia 30 de diciembre de 2010; 23 de febrero de 2006 y 20 de octubre de 2008) considera que «*la mera descripción del inmueble no supone una limitación del uso o de las facultades dominicales, sino que la eficacia de una prohibición de esta naturaleza exige de una estipulación clara y precisa que la establezca*». En este

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	24/01/2024	PÁGINA 34/51
VERIFICACIÓN	Pk2jmY37XNSEUL6NKJAA2SESJYNH6P	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



sentido se pronuncia la sentencia de 21 de diciembre de 1993. Y en lo que directamente concierne al objeto de esta observación, la jurisprudencia mencionada señala que: «Los copropietarios no pueden verse privados de la utilización de su derecho a la propiedad como consideren más adecuado, a no ser que este uso no esté legalmente prohibido o que el cambio de destino aparezca expresamente limitado por el régimen de dicha propiedad horizontal, su título constitutivo o su regulación estatutaria». Así pues, aunque la norma comentada exige que la prohibición sea expresa, debemos insistir en que la referencia genérica a las normas de la comunidad puede inducir a error, ya que la prohibición en cuestión no podría incluirse en los reglamentos de régimen interior. Por dicha razón debe modificarse la observación en el sentido indicado, con pleno respeto a la normativa estatal.

Por otro lado, la redacción del precepto comentado ha generado dudas durante la tramitación, ya que el artículo diecisiete, apartado 12, de la LPH señala que "estos acuerdos no tendrán efectos retroactivos". Aunque la norma examinada tiene una finalidad delimitadora y su propósito no es, desde luego, contradecir la irretroactividad expresamente proclamada por el legislador estatal, encontramos aquí otro motivo para que la redacción de la norma sea absolutamente clara sobre su acomodo a lo dispuesto en la LPH.

4.- Artículo 1, apartado 3, del Proyecto de Decreto, en la redacción dada al artículo 2, apartado 3 del Decreto 28/2016.

En la redacción **que se postula para el artículo 2, apartado 3, del Decreto 28/2016**, consideramos que su ubicación sistemática, como apartado independiente en un artículo destinado a la regulación del régimen jurídico, no es la más adecuada. Quizá sería más correcto ampliar el contenido del capítulo III, para referirlo a la inscripción y cancelación. Asimismo, creemos que la expresión "cancelación de la vivienda en el Registro de Turismo de Andalucía" debería sustituirse por "cancelación de la inscripción de la vivienda en el Registro de de Turismo de Andalucía".

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	24/01/2024	PÁGINA 35/51
VERIFICACIÓN	Pk2jmY37XNSEUL6NKJAA2SESJYNH6P	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



5.- Sobre la nueva redacción del artículo 3, apartados 1 y 2 del Decreto 28/2016.

La lectura de los apartados del precepto que se han mencionado suscita varias observaciones.

A) Sobre la redacción de los párrafos primero y tercero del apartado 1. Uno de los extremos por los que más críticas ha recibido la heterogeneidad que se aprecia en las normas de las Comunidades Autónomas relativas a las viviendas de uso turístico es el de la concreción de la propia definición de VUT, a partir del establecimiento de una presunción sobre la concurrencia de las notas de habitualidad y finalidad turística, que en el caso de Andalucía se configura sobre el dato de la comercialización o promoción de la vivienda en los canales de oferta turística (en la Comunidad de Madrid se añade: "o por cualquier otro modo de comercialización o promoción"). Aunque este presupuesto se contempla ya en la normativa vigente (art. 3.2 del Decreto 28/2016), procede realizar algunas consideraciones al respecto, que deben ponerse en conexión con lo que hemos expuesto al principio de este fundamento jurídico en relación con la compleja realidad sobre la que se proyecta el régimen jurídico de las VUT.

Algunas Comunidades Autónomas han establecido la presunción de habitualidad considerando otro presupuesto, cual es la cesión de las viviendas, para uso turístico, a empresas gestoras o explotadoras. En las Comunidades Autónomas de Murcia y Madrid se presume la habitualidad si se comercializa por "cualquier medio de publicidad". En varias Comunidades Autónomas opera la presunción de habitualidad considerando el número de veces que se arrienda el inmueble a lo largo de un año. Así en Castilla y León se entiende que existe habitualidad cuando se facilite alojamiento en una o más ocasiones dentro del mismo año natural por tiempo que, en conjunto, exceda de un mes.

Como ya vimos, desde óptica propia de la LAU, la exclusión de su ámbito de aplicación de los arrendamientos de viviendas turísticas opera bajo la premisa de que la cesión temporal de la vivienda amueblada y equipada en condiciones de uso

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	24/01/2024	PÁGINA 36/51
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmY37XNSEUL6NKJAA2SESJYNH6P	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



inmediato sea "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", de ahí el protagonismo que adquiere en esta delimitación el régimen jurídico de las viviendas de uso turístico definido por las Comunidades Autónomas. Pues bien, es evidente que la utilización de plataformas en Internet, consideradas por la normativa examinada como "canales de oferta turística" ha transformado los modos de búsqueda y contratación de alojamientos. La tecnología facilita a los titulares de VUT y a los consumidores el encuentro entre la oferta y la demanda, anteriormente dependiente de canales tradicionales, y ha fomentado nuevas formas de turismo. Muchos titulares de VUT son particulares que anteriormente concertaban arrendamientos de temporada o vacacionales y la utilización de este tipo de plataformas en Internet no debiera bastar para la consideración de la habitualidad si no va acompañada de otros parámetros, como ha manifestado un sector de la doctrina científica, al entender que la contratación del alojamiento no debiera ser considerada como actividad turística por el mero hecho de su promoción a través de plataformas digitales.

En este punto, aunque se dicta en un contexto diferente, *mutatis mutandis* conviene traer a colación la sentencia del TJUE de 4 de octubre de 2018 (asunto *Komisija za zaščita na potrobitelite contra Evelina Kamenova*), en la que el órgano jurisdiccional remitente pregunta al Tribunal de Justicia si una persona física que publica simultáneamente en un sitio de Internet una serie de anuncios en los que ofrece a la venta bienes nuevos y usados puede calificarse de «comerciante», en el sentido del artículo 2, letra b), de la Directiva 2005/29 y, por otra, si tal actividad constituye una «práctica comercial», en el sentido del artículo 2, letra d), de esa misma Directiva. Tras aludir a criterios de planificación, regularidad o continuidad, el apartado 40 de dicha sentencia subraya que «*el mero hecho de que con la venta se persiga una finalidad lucrativa o de que una persona publique simultáneamente en una plataforma en línea una serie de anuncios en los que ofrece a la venta bienes nuevos y usados, no basta,*

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	24/01/2024	PÁGINA 37/51
VERIFICACIÓN	Pk2jmY37XNSEUL6NKJAA2SESJYNH6P	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



por sí mismo, para calificar a dicha persona de "comerciante", en el sentido del artículo 2, letra b), de la Directiva 2005/29 y del artículo 2, punto 2, de la Directiva 2011/83».

En la Comunidad Autónoma de Galicia adquieren notable importancia los conceptos de estancias de corta duración y de cesión de manera reiterada, incluidos en la definición de las VUT; estancias que se consideran como tales cuando la cesión de uso es inferior a treinta días consecutivos, quedando fuera del ámbito de aplicación las que sobrepasen esa duración. La misma norma precisa que se considerará cesión reiterada cuando la vivienda se ceda dos o más veces dentro del período de un año. En cambio, en Castilla y León se presume la habitualidad cuando se ceda, en una o más ocasiones, dentro del mismo año, y durante una duración total que exceda de un mes. Y en Canarias, el concepto de "viviendas vacacionales" no sólo se construye a partir de su comercialización o promoción en canales de oferta turística, sino también de la cesión temporal "de forma habitual"; habitualidad que exige que la cesión de la vivienda se produzca "dos o más veces dentro del periodo de un año o una vez al año, pero en repetidas ocasiones".

En definitiva, si se considera que en este momento no es posible o no resultaría acertado adoptar una definición de VUT en la que la nota de habitualidad no descansa sólo sobre la comercialización o promoción a través de los canales de oferta turística, debe justificarse en el expediente. En cualquier caso, y desde la óptica de los principios que se han examinado al comienzo de este fundamento jurídico, procede subrayar que estamos ante una cuestión sustantiva que admite un tratamiento diferente al que se adopta en la Norma examinada, sobre el que se debe reflexionar de cara a la anunciada Ley del Turismo de Andalucía, a la que se alude en el expediente, y al futuro desarrollo reglamentario de dicha Ley.

Entretanto, debería considerarse si debe completarse la definición en el sentido que lo han hecho otras Comunidades Autónomas al aludir a "viviendas equipadas en condiciones de uso inmediato", nota característica que se contempla en el artículo 5.3

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	24/01/2024	PÁGINA 38/51
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmY37XNSEUL6NKJAA2SESJYNH6P	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



de la LAU. De hecho, al regular los requisitos adicionales de las VUT, el anexo al Decreto objeto de modificación establece esta exigencia en su párrafo a) al referirse al requisito de "estar suficientemente amuebladas y dotadas de los aparatos y enseres necesarios para su uso inmediato".

B) Sobre el segundo párrafo del apartado 1. Este precepto dispone lo siguiente: "El servicio turístico deberá prestarse durante todo el año o durante períodos concretos dentro del mismo año, debiendo hacerlo constar en la declaración responsable prevista en el artículo 9. Solo podrá ser comercializada en los periodos indicados, considerándose actividad clandestina la comercialización fuera de los mismos".

En primer lugar, consideramos que esta norma está desubicada, pues su contenido no forma parte de la definición de vivienda de uso turístico, a la que se destina el apartado 1. Sería más adecuado ubicar su regulación en el artículo 4, ampliando su título si fuera necesario, en la medida en que éste se refiere a la correcta prestación del servicio y a la necesidad de contar con título habilitante para el ejercicio, al que sumaría el deber de prestar el servicio durante los períodos comunicados.

C) Sobre el apartado 2, párrafo segundo. El párrafo segundo de este apartado dispone lo siguiente: "En todo caso, se presumirá la administración y gestión del alojamiento cuando se desarrollen los principales servicios inherentes al hospedaje y, en todo caso, 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". Entendemos que el objeto de la presunción no es la "administración y gestión del alojamiento", sino la condición de empresa explotadora, y en ese sentido debería rectificarse la redacción actual del inicio del párrafo examinado.

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	24/01/2024	PÁGINA 39/51
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmY37XNSEUL6NKJAA2SESJYNH6P	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



6.- Sobre la nueva redacción del artículo 6 del Decreto 28/2016. Este artículo enumera distintos requisitos "sustantivos y de habitabilidad" que habrán de cumplir las VUT.

El dictamen del Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía pone de relieve que, en general, se aprecia un elevado nivel de exhaustividad en los requisitos obligatorios previstos, abarcando aspectos de muy diversa índole. En este sentido considera que desde la óptica de competencia pueden desalentar la entrada de operadores potenciales y excluir del mercado a buena parte de la oferta, que no se adapte al nuevo estándar de condiciones, más exigente en comparación con el régimen jurídico precedente. El dictamen señala que este nuevo régimen puede suponer una restricción de la oferta y una carga excesiva o desproporcionada para los operadores de alquiler de VUT, considerando que el uso de estas viviendas suele ser de escasa duración. Asimismo, destaca que, por lo general una menor oferta podría llevar a los operadores incumbentes a encarecer los precios e impedirá satisfacer diferentes demandas y, en definitiva, que usuarios y consumidores con gustos y preferencias diversas, que buscan fórmulas acordes con su economía o número de integrantes, se beneficien de ofertas también diversas; además de afectar, indirectamente, a otros sectores como la hostelería, el comercio, la intermediación inmobiliaria, los canales de publicidad o la industria del ocio.

A este respecto, echamos en falta estudios y evaluaciones referidos al coste de implementación de los servicios y requisitos que se imponen, sin conceder espacio a la autonomía de la voluntad, lo que resulta trascendente desde el punto de vista de la necesidad, idoneidad y proporcionalidad de los requisitos y servicios en cuestión, según las consideraciones que hicimos en la primera parte de este fundamento jurídico y las resoluciones judiciales que hemos citado, entre ellas la ya citada STS de 21 de octubre de 2019, cuyo fallo declaró no haber lugar al recurso de casación interpuesto por la Letrada de la Junta de Andalucía contra la sentencia de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía,

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	24/01/2024	PÁGINA 40/51
VERIFICACIÓN	Pk2jmY37XNSEUL6NKJAA2SESJYNH6P	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



con sede en Sevilla, de 29 de junio de 2018, que anuló el apartado d) del artículo 6 del Decreto 28/2016, objeto de la modificación ahora sometida a dictamen por considerar desproporcionada la exigencia de refrigeración y calefacción en los términos previstos en dicho artículo. Recordemos que la Sala de Sevilla subrayó que la norma anulada no se refería a una exigencia de habitabilidad, aunque pudiera favorecer un determinado confort en las viviendas turísticas, pero consideró que tal exigencia no encuentra amparo legal y además podía resultar claramente desproporcionada.

La referida STS de 21 de octubre de 2019 reconoce que el disfrute por un lado, y la tranquilidad por otro, pueden ser también garantizados mediante la exigencia de una serie de requisitos que se consideran mínimos para lograr el confort y la seguridad necesaria para los turistas.

Sin embargo, la exigencia de necesidad y proporcionalidad debe valorarse de manera más incisiva cuando el propósito es favorecer el confort, por razones obvias, frente a la más fácil motivación y apreciación de la razonabilidad de los requisitos y servicios de habitabilidad, salubridad y seguridad (valga el ejemplo de prohibición de calefacción mediante elementos incandescentes o de combustión de líquidos o gases inflamables).

Dicho lo anterior, volvemos a insistir en la necesidad de motivación acompañada de estudios o informes que avalen la necesidad, idoneidad y proporcionalidad de los requisitos y servicios que se imponen, justificando la inexistencia de alternativas menos gravosas, que podrían ser igualmente eficientes.

En nuestro dictamen 31/2016 señalábamos que no desconoce este Consejo Consultivo la existencia de normas similares en otras Comunidades Autónomas, sin embargo, hay que llamar la atención sobre la introducción de requisitos cuyo nivel de exigencia puede originar dudas desde el punto de vista del principio de proporcionalidad, o cuya concreta formulación puede lesionar la seguridad jurídica;

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	24/01/2024	PÁGINA 41/51
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmY37XNSEUL6NKJAA2SESJYNH6P	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



máxime si se consideran las consecuencias que puede acarrear el incumplimiento de la norma. Así sucede en algunos requisitos adicionales que han de cumplir las viviendas turísticas, que ahora se ubicarían en el anexo de nueva introducción, como el que se refiere a "estar suficientemente amuebladas" [párrafo a) del anexo] o el que exige "luz apropiada para el baño" [párrafo b) del anexo], ropa de cama, lencería, mantas o nórdicos y almohadas "bien conservadas"; un número de perchas "adecuado"; canapés y colchones "en buenas condiciones" y "con un nivel homogéneo de resistencia en toda la superficie".

En este punto, observamos que se introduce nuevamente parte del texto que no se llegó a plasmar en el Decreto 28/2016 como consecuencia de una observación efectuada por este Consejo Consultivo en su dictamen 31/2016, en el que expusimos que, "considerando particularmente los supuestos de arrendamiento de viviendas que se consideran habituales en la norma, pero podrían no serlo en la práctica, parece desproporcionada la exigencia de un teléfono disponible "las veinticuatro horas del día" para resolver "de forma inmediata" cualquier "consulta o incidencia relativa a la vivienda".

Desde este punto de vista, valoramos positivamente la supresión de la exigencia prevista en anteriores borradores de un "sistema de monitorización del ruido instalado en los salones de la vivienda que permita un control externo del nivel del ruido de tal forma que la persona titular pueda informar a los usuarios cuando se superen los umbrales permitidos". La norma permitía que dicho sistema pudiera llevarse a cabo "de manera directa por el explotador o a través de la contratación con empresa especializada" y en ambos casos se exigía que quedara constancia de un registro de avisos al titular de la explotación en caso de superar los límites permitidos. Una norma con ese alcance sería claramente innecesaria y desproporcionada.

En este orden de ideas, echamos en falta una motivación suficiente y una evaluación de los costes que puede tener la exigencia que se introduce en el anexo de

FIRMADO POR	M ^º JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	24/01/2024	PÁGINA 42/51
VERIFICACIÓN	Pk2jmY37XNSEUL6NKJAA2SESJYNH6P	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



que las viviendas dispongan de un extintor (suponemos que un extintor de mano), así como de "instalación de algún tipo de detectores de humo en zona próxima a la cocina", sin concretar cuántos ni de qué tipo [párrafo d) del anexo].

En suma, los requisitos que se introducen deben acompañarse de informes o estudios que los justifiquen en los términos imperativos resultantes del artículo 5 de la LGUM, y, en particular, los que se han referido antes de manera particular, que podrían resultar desproporcionados.

7.- Sobre la redacción del apartado 4 del artículo 7 del Decreto 28/2016. Quizá sería más preciso sustituir la expresión del "día en que finaliza dicho período", por "día señalado como fecha de salida".

8.- Sobre la redacción del artículo 9 del Decreto 28/2016. En el **segundo párrafo** la referencia al "contenido mínimo" debería completarse con la mención del sustantivo al que se refiere.

Por otra parte, no observamos la debida coordinación del artículo aquí examinado con el artículo 3.1, párrafo segundo, que, como vimos, obliga a hacer constar en la declaración responsable, el período o períodos de prestación del servicio turístico. En consecuencia, la redacción del artículo 9 debe modificarse.

En el párrafo a) la referencia a "su capacidad" debería sustituirse por "su capacidad máxima de alojamiento" u otra expresión similar.

Asimismo, la referencia a "las normas que regulan la comunidad de propietarios", efectuada en el párrafo g), debe modificarse teniendo en cuenta que la prohibición de actividad sólo puede incorporarse al título constitutivo o a los estatutos.

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	24/01/2024	PÁGINA 43/51
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmY37XNSEUL6NKJAA2SESJYNH6P	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



9.- Artículo 1, apartado once, del Proyecto de Decreto. Bajo la rúbrica "Modificación de la denominación del tipo alojativo", el precepto que examinamos dispone lo que sigue: "A lo largo del texto del Decreto 28/2016, de 2 de febrero, donde dice «viviendas con fines turísticos» debe decir «viviendas de uso turístico»".

En primer lugar, hay que señalar que el precepto no es correcto desde el punto de vista de la técnica normativa. Lo que pretende es que el cambio de denominación (las "viviendas con fines turísticos" pasen a denominarse "viviendas de uso turístico") surta efecto en todas las disposiciones del Decreto 28/2016 en las que actualmente se emplea el término "viviendas con fines turísticos" sin necesidad de modificar todos y cada uno de los preceptos en los que éste se contiene. Dicha pretensión no puede formularse en un apartado modificativo sin efectuar ninguna modificación en el Decreto 28/2016. Recomendamos que el apartado once del artículo 1 del Proyecto de Decreto añada una disposición adicional al Decreto 28/2016 y emplee una redacción distinta, ya que la actual no es muy ortodoxa en su inicio ["A lo largo del texto del Decreto (...) donde dice"]. En este sentido, la norma, cuyo título sería más llano y preciso si aludiera a la "Modificación de la denominación viviendas con fines turísticos", podría redactarse en los siguientes o similares términos: "Todas las referencias hechas en este Decreto a las «viviendas con fines turísticos» deben entenderse sustituidas a las «viviendas con uso turístico»".

10.- Apartado doce del artículo 1. Según esta norma, que da nueva redacción a la disposición final tercera del Decreto 28/2016: "Se autoriza a la persona titular de la Consejería competente en materia de turismo para aprobar cuantas disposiciones sean necesarias para el desarrollo y ejecución del presente decreto, así como para actualizar o adecuar los parámetros establecidos en el anexo del Decreto 28/2016, de 2 de febrero y en los anexos I y II del Decreto 194/2010, de 20 de abril, de establecimientos de apartamentos turísticos". La redacción no es acorde con las reglas de técnica normativa, ya que el precepto se inserta como disposición final del Decreto 28/2016 y

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	24/01/2024	PÁGINA 44/51
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmY37XNSEUL6NKJAA2SESJYNH6P	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



sin embargo alude al mismo estableciendo una relación de ajenidad, como si la disposición final modificada no formara parte de dicho Decreto.

11.- Artículo 9, apartado 3, del Decreto 194/2010, de 20 de abril, en la redacción dada por el artículo 1, apartado uno, del Proyecto de Decreto. El último párrafo de la norma examinada señala que la recepción de las personas usuarias "se realizará en el mismo inmueble". Sería más preciso aludir a "un mismo inmueble".

12.- Anexo I del Decreto 194/2010, apartado II, subapartados 27.1 y 27.2. En la redacción de estos subapartados se alude a camas individuales y camas dobles con unas determinadas dimensiones, terminando con el inciso "ambas con un grosor mínimo de 18 cm". La redacción da a entender que la especificación del grosor se refiere a las camas, cuando lo correcto será referirla a los canapés y colchones.

13.- Anotaciones del anexo I del Decreto 194/2010, apartado 4. En la anotación a la que nos referimos se indica lo siguiente: "Los oficios de planta estarán dotados al menos de fregaderos o sumideros y armarios o estanterías para artículos de limpieza y lencería de reposición. Sus paredes estarán revestidas de materiales de fácil limpieza. Se podrán sustituir disponiendo de carros ergonómicos y de fácil transporte para facilitar el servicio de limpieza".

La posibilidad de sustitución de los oficios de planta no debería ubicarse en las anotaciones, sino en el apartado I ("Áreas Comunes") subapartado 4, del Anexo I, precisamente dedicado a fijar el requisito mínimo de un oficio de planta en todo el establecimiento cuando éste tenga más de tres plantas, excluida la baja, o disponga de más de 15 u.a. por planta. Aunque en éste se indica al lector que se debe ver la anotación, lo más apropiado es que el requisito y su excepción figuren en este apartado.

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	24/01/2024	PÁGINA 45/51
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmY37XNSEUL6NKJAA2SESJYNH6P	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



14.- Consideraciones generales del anexo I del Decreto 194/2010, apartado g).

Bajo la rúbrica "Consideraciones generales", y sin un texto introductorio, se enumeran distintas precisiones o matizaciones, en relación con diversos requisitos mínimos anteriormente expresados en el anexo. El texto al que se refiere esta observación se encuentra en la parte final de dichas consideraciones generales, y aparece redactado en los siguientes términos:

"g) Los requisitos de dimensiones mínimas puede ser reducidos en los supuestos de imposibilidad o grave dificultad técnica sin motivarse exclusivamente en criterios económicos, mediante el correspondiente informe de persona técnica competente en los términos previstos en el artículo 18 del Decreto 143/2014, de 21 de octubre, por el que se regula la organización y funcionamiento del Registro de Turismo de Andalucía; o bien porque el inmueble donde se encuentre el establecimiento goce de algún tipo de protección de acuerdo a la normativa reguladora del Patrimonio Histórico de Andalucía. En estos supuestos se permiten las siguientes reducciones:

Reducción del 15% del total de la superficie mínima de la unidad de alojamiento, establecida por categorías hasta un máximo del 20 % de las unidades de alojamiento.

Reducción máxima del 20 % de la superficie mínima de vestíbulos y las áreas sociales siempre que no limite su funcionalidad".

La redacción sería más precisa si expresara que la reducción de los requisitos de superficies mínimas exige una solicitud acompañada de informe de persona técnica competente en el que se justifique la imposibilidad o grave dificultad técnica de su cumplimiento que no podrá fundarse exclusivamente en motivos económicos. **Esta observación se hace extensiva al mismo apartado de las consideraciones generales del anexo II.**

Por otro lado debería mejorarse la redacción del penúltimo párrafo, precisando, como se hace en el apartado g) de las consideraciones generales del anexo II que: "En

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	24/01/2024	PÁGINA 46/51
VERIFICACIÓN	Pk2jmY37XNSEUL6NKJAA2SESJYNH6P	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



estos supuestos se permite la reducción del 15% del total de la superficie mínima de la unidad de alojamiento, establecida por categorías, hasta un máximo del 20% de las unidades de alojamiento".

15.- Consideraciones generales del anexo II del Decreto 194/2010, apartado h). El apartado h) de las consideraciones generales del anexo II no debería figurar como apartado independiente, ya que su contenido aparece totalmente conectado con el apartado g), en el que debe integrarse.

16.- Título del artículo 3 del Proyecto de Decreto. El título y el primer párrafo del apartado comentado aparecen redactados del siguiente modo: "Modificación del Decreto-ley 13/2020, de 18 de mayo, por el que se establecen medidas extraordinarias y urgentes relativas a establecimientos hoteleros, coordinación de alertas, impulso de la telematización, reactivación del sector cultural y flexibilización en diversos ámbitos ante la situación generada por el coronavirus (COVID-19).

De conformidad con lo previsto en la disposición final decimoséptima del Decreto-ley 13/2020, de 18 de mayo, por el que se establecen medidas extraordinarias y urgentes relativas a establecimientos hoteleros, coordinación de alertas, impulso de la telematización, reactivación del sector cultural y flexibilización en diversos ámbitos ante la situación generada por el coronavirus (COVID-19), el mismo queda modificado en los siguientes términos: [...]"

Para evitar la reiteración del título de la disposición que se modifica, podría adoptarse la siguiente o similar redacción: "Modificación del Decreto-ley 13/2020, de 18 de mayo, por el que se establecen medidas extraordinarias y urgentes relativas a establecimientos hoteleros, coordinación de alertas, impulso de la telematización, reactivación del sector cultural y flexibilización en diversos ámbitos ante la situación generada por el coronavirus (COVID-19)", de conformidad con lo previsto en su disposición final decimoséptima.

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	24/01/2024	PÁGINA 47/51
VERIFICACIÓN	Pk2jmY37XNSEUL6NKJAA2SESJYNH6P	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



Dicho Decreto-ley queda modificado en los siguientes términos: [...]".

17.- Disposiciones transitorias primera, segunda, tercera y cuarta del Proyecto de Decreto.

En primer lugar debe señalarse que la disposición transitoria primera se refiere al anexo del Decreto 28/2016 "en la redacción dada por la presente norma", pero no estamos ante un anexo que reciba nueva redacción, sino ante un anexo que sería introducido por el Decreto en curso de aprobación.

Por otro lado, la disposición transitoria segunda contempla el supuesto en el que las plazas inscritas no coincidan con lo establecido en los apartados a) y b) del artículo 6 del decreto 28/2016, en la redacción dada por el Decreto cuya aprobación se postula, pero el apartado a) se refiere al cumplimiento de la ordenación urbanística y el apartado b) a la superficie mínima, de manera que la norma debería redactarse con más precisión expresando directamente la relación que se vendría a establecer con dichos apartados.

Por otra parte, en la medida en que las disposiciones transitoria primera, segunda, tercera y cuarta establecen plazos de adaptación o difieren el cumplimiento de determinadas obligaciones introducidas por el Decreto en curso de aprobación, deberían configurarse como disposiciones adicionales.

18.- Sobre la falta de una disposición derogatoria. Aunque estamos ante una disposición reglamentaria modificativa de las disposiciones ya citadas en este dictamen, debería incorporarse una cláusula genérica de derogación por razones de seguridad jurídica.

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	24/01/2024	PÁGINA 48/51
VERIFICACIÓN	Pk2jmY37XNSEUL6NKJAA2SESJYNH6P	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONCLUSIONES

I.- La Comunidad Autónoma de Andalucía tiene competencia para aprobar el Decreto cuyo proyecto ha sido sometido a este Consejo Consultivo **(FJ I)**.

II.- En términos generales, el procedimiento de elaboración de la norma se ajusta a las disposiciones aplicables **(FJ II)**.

III.- En cuanto **al contenido del Proyecto de Decreto** se formulan las siguientes **observaciones** en las que se distinguen **(FJ III)**:

A) Por razones de **seguridad jurídica**, se hacen **las siguientes objeciones: (1) Sobre la redacción del artículo 9 del Decreto 28/2016 (Observación III.8.párrafo segundo). (2) Sobre la falta de una disposición derogatoria (Observación III.18).**

B) Por las razones que se indican, **deben atenderse las siguientes objeciones de técnica legislativa: (1) Artículo 1, apartado 3, párrafo b) (Observación III.3, párrafos cinco, seis y siete). (2) Sobre la redacción de los párrafos primero y tercero del apartado 1 del Artículo 3 (Observación III.5.A). (3) Sobre la nueva redacción del artículo 6 del Decreto 28/2016 (Observación III.6). (4) Sobre la redacción del artículo 9 del Decreto 28/2016 (Observación III.8.párrafo último).**

C) Por las razones expuestas en cada una de ellas, se hacen además, **las siguientes observaciones de técnica legislativa: (1) Sobre la redacción de la disposición objeto de dictamen (Observación III.1). (2) Preámbulo (Observación III.2). (3) Artículo 1, apartado dos, del Proyecto de Decreto, en lo que atañe a la modificación del artículo 1, apartados 2, párrafo b), y 3, párrafos a) y b), del Decreto 28/2016 (Observación III.3). (4) Artículo 1, apartado 3, del Proyecto de Decreto, en la redacción dada al artículo 2,**

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	24/01/2024	PÁGINA 49/51
VERIFICACIÓN	Pk2jmY37XNSEUL6NKJAA2SESJYNH6P	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



apartado 3 del Decreto 28/2016 (Observación III.4). (5) Sobre la redacción de los párrafos primero y tercero del apartado 1 del Artículo 3(Observación III.5.A. párrafo último). (6) Sobre el segundo párrafo del apartado 1 del Artículo 3 (Observación III.5.B). (7) Sobre el apartado 2, párrafo segundo del Artículo 3 (Observación III.5.C). (8) Sobre la redacción del apartado 4 del Artículo 7 del Decreto 28/2016 (Observación III.7). (9) Sobre la redacción del Artículo 9 del Decreto 28/2016 (Observación III.8.párrafos primero y tercero). (10) Artículo 1, apartado once, del Proyecto de Decreto (Observación III.9). (11) Apartado doce del artículo 1 (Observación III.10). (12) Artículo 9, apartado 3, del Decreto 194/2010, de 20 de abril, en la redacción dada por el artículo 1, apartado uno, del Proyecto de Decreto (Observación III.11). (13) Anexo I del Decreto 194/2010, apartado II, subapartados 27.1 y 27.2 (Observación III.12). (14) Anotaciones del anexo I del Decreto 194/2010, apartado 4 (Observación III.13). (15) Consideraciones generales del Anexo I del Decreto 194/2010, apartado g) (Observación III.14). Esta observación se hace extensiva al mismo apartado de las consideraciones generales del Anexo II. (16) Consideraciones generales del Anexo II del Decreto 194/2010, apartado h) (Observación III.15). (17) Título del artículo 3 del Proyecto de Decreto (Observación III.16). (18) Disposiciones transitorias primera, segunda, tercera y cuarta del Proyecto de Decreto (Observación III.17).

Por último, de conformidad con el artículo 3 de la Ley 4/2005, el presente dictamen no podrá ser remitido ulteriormente para informe a ningún órgano u organismo de la Comunidad Autónoma de Andalucía, debiendo comunicar a este Consejo Consultivo la correspondiente publicación **en el plazo de 15 días de la disposición general consultada**, a tenor de lo dispuesto en el artículo 10.2 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo, aprobado por Decreto 273/2005, de 13 de diciembre.

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	24/01/2024	PÁGINA 50/51
VERIFICACIÓN	Pk2jmY37XNSEUL6NKJAA2SESJYNH6P	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Es cuanto el Consejo Consultivo de Andalucía dictamina.

LA PRESIDENTA

Fdo.: María Jesús Gallardo Castillo

LA SECRETARIA GENERAL

Fdo.: María A. Linares Rojas

EXCMO. SR. CONSEJERO DE TURISMO, CULTURA Y DEPORTE.- SEVILLA

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	24/01/2024	PÁGINA 51/51
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmY37XNSEUL6NKJAA2SESJYNH6P	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	