

ANTEPROYECTO DE LEY DEL TURISMO SOSTENIBLE DE ANDALUCÍA

INFORME COMPLEMENTARIO DEL INFORME DE 5 DE AGOSTO DE 2025 DE VALORACIÓN DE LAS ALEGACIONES EFECTUADAS POR EL GABINETE JURÍDICO DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA.

En cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 43.5 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, el artículo 78.2.a) del Reglamento de Organización y Funciones del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía, aprobado por Decreto 450/2000 de 26 de diciembre y por la Instrucción Tercera, punto 6, de la Instrucción 1/2013, de 21 de octubre, de la Viceconsejería de Educación, Cultura y Deporte, sobre elaboración de disposiciones de carácter general, se instó a la Secretaría General Técnica a que efectuara la petición de informe preceptivo al Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía, sobre el **Anteproyecto de Ley del Turismo Sostenible de Andalucía**.

Recibido el informe señalado y una vez analizadas las observaciones realizadas, se emitió por esta Dirección General informe de valoración con fecha 5 de agosto de 2025.

Con fecha 10 de septiembre de 2025, se celebra reunión entre la Secretaría General para el Turismo y Gabinete Jurídico al objeto de trasladar, aclarar y justificar debidamente ante este último las observaciones que no habían resultado aceptadas. Fruto de dicha reunión, interesa a este centro directivo la emisión del presente informe complementario, que afecta a los aspectos que se exponen a continuación:

➤ **Artículo 56. Viviendas de uso turístico.**

Sobre la consideración 6.4.52.3. donde se indica que en todo caso, en cuanto a las limitaciones del apartado 5, se recuerda que, como ha señalado la ACREA en su Informe de 5 de junio de 2025, "la regulación proyectada endurece el régimen dispuesto para esta modalidad alojativa con respecto a la regulación vigente, la cual ha sido recientemente modificada por el Decreto 31/2024. En particular, esta nueva medida constituye una importante restricción a la competencia, sin que en el expediente figure una justificación de la necesidad y proporcionalidad de dicha previsión, con arreglo al test previsto en el artículo 5 de la LGUM. En ausencia de dicha justificación, debería reconsiderarse su mantenimiento". Por tanto, no constando dicho test, se propone la eliminación de esta previsión.

Aun cuando en el informe inicial de valoración no se aceptó dicha previsión, tras la reunión mantenida indicada se procede a aceptar dicha observación y en consecuencia se elimina dicha previsión normativa.

➤ **Artículo 62. Guías de turismo.**

Por otro lado el informe refiere a que "como nuevamente ha señalado la ACREA "este sistema de habilitación o reconocimiento previo por parte de la Administración turística se configura como un auténtico régimen de autorización, que representa una restricción al acceso y ejercicio de la actividad económica", y en este sentido, se recuerda que la imposición de un régimen autorizador sólo puede establecerse de manera excepcional cuando concurren razones imperiosas de interés general que lo justifiquen. Además, dicha intervención debe

Casa Rosa . Avenida de la Guardia Civil, 1
41013 Sevilla
955065052
sgtur.ctae@juntadeandalucia.es



Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN		
FIRMADO POR	ELENA BAENA ROMERO	12/09/2025
VERIFICACIÓN		PÁG. 1/4



ser la más idónea y proporcionada, de forma que no exista un medio alternativo que permita alcanzar los mismos objetivos públicos sin restringir o distorsionar la actividad económica.

La Directiva de Servicios, así como la Ley 17/2009, exigen que cualquier limitación al acceso o ejercicio de estas actividades sea excepcional, necesaria, proporcionada y que cause la mínima distorsión posible en el mercado.

Además, conforme a lo dispuesto en el artículo 17 de la LGUM, cualquier régimen de autorización solo puede considerarse justificado si resulta necesario, es decir, si se encuentra debidamente motivado en una razón imperiosa de interés general de entre las comprendidas en el artículo 17, y si, además, es proporcionada, en el sentido de no existir una medida alternativa menos restrictiva que permita alcanzar el mismo objetivo de forma igualmente eficaz.

En este caso, la ACREA considera que en el expediente no se justifica de forma suficiente la concurrencia de una razón imperiosa de interés general que fundamente la imposición de una habilitación previa ni que se hayan valorado otros medios alternativos que sean menos restrictivos para el ejercicio de esta actividad de información turística.

En este sentido, si bien se invoca la razón de conservación del patrimonio histórico-artístico —motivo que sí está contemplado como razón imperiosa de interés general en el artículo 17.1.b) de la LGUM—, podría parecer que la exigencia de habilitación previa no respondería a un riesgo concreto que no pueda ser gestionado mediante medidas menos gravosas, como la declaración responsable acompañada de mecanismos de control a posteriori.

Se sigue defendiendo la procedencia de mantener el sistema de habilitación previa aplicable a los guías de turismo, y ello al amparo del informe emitido por Gabinete Jurídico con fecha 27 de julio de 2023 sobre el asunto de referencia (Informe AJ-TCD 2023/36), si bien al objeto de dejar debida constancia en el expediente de la justificación de dicha medida se procede a continuación a exponer debidamente los argumentos justificativos.

El principio de libre acceso y prestación de servicios tiene como uno de sus principales corolarios el que, con carácter general, no pueda someterse el ejercicio profesional de una actividad de servicios a un régimen de autorización previa.

No obstante, esta regla general es susceptible de excepciones, esto es, de supuestos en los que si procederá exigir una autorización como requisito previo para el acceso a una actividad de servicios, en los términos y con las condiciones que recoge la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios en su artículo 5:

“La normativa reguladora del acceso a una actividad de servicios o del ejercicio de la misma no podrá imponer a los prestadores un régimen de autorización, salvo excepcionalmente y siempre que concurran las siguientes condiciones, que habrán de motivarse suficientemente en la ley que establezca dicho régimen:

a) No discriminación: que el régimen de autorización no resulte discriminatorio, ni directa ni indirectamente, en función de la nacionalidad o de que el establecimiento se encuentre o no en el territorio de la autoridad competente o, por lo que se refiere a sociedades, por razón del lugar de ubicación del domicilio social.

b) Necesidad: que el régimen de autorización esté justificado por razones de orden público, seguridad

Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN		
FIRMADO POR	ELENA BAENA ROMERO	12/09/2025
VERIFICACIÓN		PÁG. 2/4



pública, salud pública, protección del medio ambiente, o cuando la escasez de recursos naturales o la existencia de inequívocos impedimentos técnicos limiten el número de operadores económicos del mercado.

c) Proporcionalidad: Que dicho régimen sea el instrumento más adecuado para garantizar la consecución del objetivo que se persigue porque no existen otras medidas menos restrictivas que permitan obtener el mismo resultado, en particular cuando un control «a posteriori» se produjese demasiado tarde para ser realmente eficaz. Así, en ningún caso, el acceso a una actividad de servicios o su ejercicio se sujetarán a un régimen de autorización cuando sea suficiente una comunicación o una declaración responsable del prestador mediante la que sea manifieste, en su caso, el cumplimiento de los requisitos exigidos y se facilite la información necesaria a la autoridad competente para el control de la actividad.”

Sobre la base de dicha previsión normativa, a continuación se exponen los argumentos justificativos que amparan el mantenimiento del sistema de habilitación previa exigible en la actualidad a los guías de turismo, y que se mantiene en el proyecto normativo.

1) La exigencia de habilitación no sólo resulta el instrumento más eficaz para articular la actividad administrativa de control, sino que además el establecimiento de este régimen de control se encuentra justificado por una razón imperiosa de interés general, entendida ésta en los términos en que aparece definido este concepto en el artículo 3.14 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, como:

“(…) razón definida e interpretada por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Comunidades Europeas, limitadas a 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”.

Debe tenerse en cuenta que entre los bienes que integran el Patrimonio Histórico Andaluz se encuentran no sólo museos, conjuntos o grandes monumentos con su propio servicio de vigilancia, sino infinidad de pequeños enclaves y monumentos que, en muchos casos, carecen de vigilancia - en ocasiones incluso son los propios guías de turismo los que custodian las llaves de acceso y se encargan de la apertura y cierre de los mismos -, por lo que los guías asumen la responsabilidad no ya sólo de respetar personalmente los valores patrimoniales de los bienes en los que prestan sus servicios profesionales, sino de garantizar que los visitantes que han contratado sus servicios realicen las visitas correctamente y sin ocasionar daños ni menoscabo al patrimonio histórico. Debe tenerse presente que el cuidado y atención a la persona como parte esencial del ecosistema turístico, y elemento clave del modelo propuesto de sostenibilidad y convivencia, es objetivo irrenunciable y expresamente previsto como finalidad en el artículo 1.2 del proyecto normativo, y en términos similares se pronuncia el artículo 1 de la vigente Ley 13/2011, de 23 de diciembre.

2) La exigencia de habilitación a los guías de turismo, además de estar justificada por una razón imperiosa de interés general, puede considerarse proporcionada y no discriminatoria.

Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	ELENA BAENA ROMERO		12/09/2025
VERIFICACIÓN			PÁG. 3/4



Proporcionada, porque la opción por un régimen de declaración responsable para el acceso a la actividad profesional de guía de turismo tendría un grave riesgo de devenir ineficaz en la práctica, habida cuenta de que la mayor parte de los guías de turismo carecen de un establecimiento permanente y desarrollan su actividad realizando continuos desplazamientos por el territorio nacional (y a veces europeo) lo que dificultaría enormemente que la Administración pudiese controlar “a posteriori” que las personas que prestan estos servicios cumplen los requisitos legal y reglamentariamente exigidos para acceder a la citada actividad profesional.

No discriminatoria, porque el requisito de la habilitación se exige con carácter general a cualquier persona que quiera acceder a la actividad profesional de guía de turismo en Andalucía, independientemente de su nacionalidad o domicilio.

3) El régimen de habilitación o autorización previa es el que establecen, con carácter general, las distintas normas autonómicas reguladoras de la actividad de los guías de turismo. Es el caso, del Decreto 21/2015, de 24 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Guías de turismo de la Comunidad Autónoma de Aragón (art. 6); el Decreto 73/2015, de 7 de mayo, por el que se regula la profesión de guía de turismo de Galicia (art. 4); el Decreto 5/2016, de 25 de febrero, por el que se regula el acceso y ejercicio de la actividad de guía de turismo en la Comunidad de Castilla y León (art. 4) o el Decreto 18/2017, de 7 de febrero, por el que se regula la actividad de guías oficiales de turismo de la Comunidad de Madrid (art. 2).

Asimismo, este es el régimen contemplado en la normativa que regula la figura de los guías de turismo en los Estados comunitarios de nuestro entorno más próximo, como es el caso de Portugal (Decreto ley nº 80/2017, de 30 de junio, de régimen jurídico de las empresas turísticas), Francia (Código del Turismo, aprobado por Ordenanza de 20 de diciembre de 2004) o Italia (Decreto Legislativo 79/2011, de 23 de mayo, por el que se aprueba el Código de la normativa estatal en materia de ordenación y mercado del turismo).

Es cuanto cumple informar, salvo mejor criterio fundado en Derecho.

Sevilla, a la fecha de la firma digital.

LA DIRECTORA GENERAL DE ORDENACIÓN TURÍSTICA

Fdo.: Elena Baena Romero

Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	ELENA BAENA ROMERO		12/09/2025
VERIFICACIÓN			PÁG. 4/4