

ANTEPROYECTO DE LEY DEL TURISMO SOSTENIBLE DE ANDALUCÍA

SEGUNDO 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, este centro directivo procedió a la emisión de informe complementario de fecha 12 de septiembre de 2025,


Una vez evacuado dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía, tras la celebración de la Comisión General de Viceconsejeros del pasado 21 de noviembre de 2025, en el seno de la misma se estimó oportuno abundar en la motivación de determinados aspectos recogidos en los informes preceptivos, y en particular en el Informe de Gabinete Jurídico. A tales efectos se emite el presente informe complementario de valoración que afecta a los siguientes aspectos:

Artículo 37. Libertad de establecimiento y libre ejercicio de la actividad turística.

“ En cuanto al apartado quinto, además de señalar los reproches manifestados al respecto por la ACREA en su Informe de 5 de junio de 2025, consideramos oportuno añadir que, al referirse a todos los servicios de alojamiento, se están incluyendo algunos como el de alojamientos en el medio rural o viviendas de uso turístico, que actualmente no requieren el cumplimiento de este requisito, por lo que debe revisarse la redacción de este precepto.”

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	28/11/2025	
VERIFICACIÓN	Pk2jm8X92DVS5NNJEHEBBHQA97H2LD	PÁG. 1/6	



Argumentación de la DGOTH

En cuanto a la novedad regulatoria de exigir seguro de responsabilidad civil a las viviendas de uso turístico (VUT) y a las viviendas turísticas de alojamiento rural (VTAR), hay que destacar que dichas figuras alojativas, en especial las VUT, se han consolidado como una modalidad relevante dentro de la oferta alojativa.

Su creciente implantación exige herramientas regulatorias que garanticen la seguridad de los huéspedes, la convivencia vecinal y la protección del interés público. Una de estas herramientas es la exigencia de un seguro obligatorio de responsabilidad civil, existiendo múltiples razones que lo avalan.

1ª) La protección al consumidor y usuario.

Al amparo del artículo 51 de la Constitución española, los poderes públicos deben proteger de manera eficaz los derechos de los consumidores y usuarios. La actividad de alojamiento turístico es considerada un servicio turístico y, por tanto, debe estar sometida a los estándares mínimos de seguridad.

El alojamiento a terceros implica riesgos que deben mitigarse. A este respecto, interesa recordar la responsabilidad general por daños causados por acción u omisión.

El seguro de responsabilidad civil actúa como garantía económica inmediata ante daños personales o materiales producidos en el inmueble. El seguro garantiza solvencia frente a reclamaciones.

2ª) Seguridad jurídica y orden público económico


La Administración turística puede exigir requisitos a quienes ejercen actividades económicas.

Las VUT no son meros arrendamientos sino actividades lucrativas, que implican el desarrollo de una actividad económica, como ya se puso de manifiesto en la exposición del motivos del Decreto 31/2024, de 29 de enero por el que se modifican diversas disposiciones en materia de viviendas de uso turístico, establecimientos de apartamentos turísticos y hoteleros de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

A ello, procede añadir que para los restantes servicios de alojamiento turístico (hoteles, apartamentos turísticos, etc..) ya se encuentran previstos a fecha de hoy la exigencia de seguros obligatorios. Téngase presente que en la vigente ley de turismo no aparecen reguladas las viviendas de uso turístico, por lo que no se les podía hacer extensiva dicha obligación de aseguramiento.

Las VUT y las VTAR no deben quedar fuera de un estándar básico del sector. La falta de esta obligación para VUT y las VTAR crea competencia desleal, y asimetría en las obligaciones con respecto al resto del sector de los servicios de alojamiento turístico.

A mayor abundamiento, la necesaria profesionalización del sector demanda la exigencia obligatoria de tal tipo de seguros.

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	28/11/2025	
VERIFICACIÓN	Pk2jm8X92DVS5NNJEHBBHQA97H2LD	PÁG. 2/6	



3ª) Razones técnicas que justifican la obligatoriedad del seguro

La alta rotación de usuarios y la continua entrada y salida de personas desconocedoras del inmueble incrementa:

- la probabilidad de accidentes,
- los daños a la vivienda,
- los impactos en zonas comunes.

En conclusión, la obligatoriedad del seguro de responsabilidad civil en viviendas de uso turístico se justifica sólidamente desde la protección de los consumidores, la seguridad jurídica, la prevención de riesgos, y la equidad regulatoria dentro del sector turístico.

Artículo 38. Actividad clandestina y oferta ilegal.

“En todo caso, es necesario recordar que la ACREA en su reiterado informe, ha señalado que, conforme al artículo 5 de la LGUM, toda restricción al acceso o ejercicio de actividades económicas debe estar debidamente justificada en términos de necesidad, proporcionalidad y no discriminación.

En consecuencia, se recomienda revisar, en el sentido de que aparezca justificada en el expediente, la previsión que califica como actuación clandestina la mera publicidad o prestación sin habilitación, al suponer una restricción adicional al acceso al mercado que debe estar debidamente justificada en términos de necesidad y proporcionalidad.”

Argumentación de la DGOTH

La calificación de la mera publicidad de una actividad turística sin la declaración responsable debidamente presentada ante el Registro de Turismo de Andalucía como actividad clandestina, queda justificada por los argumentos que se exponen a continuación:

1. El inicio de la actividad turística se produce desde el momento en que se ofrece al público

Debe entenderse que la actividad turística no comienza únicamente con la prestación efectiva del servicio, sino también desde el momento en que el servicio se ofrece o se comercializa al público.

Publicar un anuncio es un acto de puesta en el mercado, lo que configura ya una actividad económica. La publicidad constituye un acto preparatorio indispensable para la explotación turística. Así pues la difusión o comercialización en plataformas digitales (Airbnb, Booking, etc.) debe considerarse un elemento integrante del modelo de negocio y, en muchos casos, el mecanismo principal para captar clientes.

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	28/11/2025	
VERIFICACIÓN	Pk2jm8X92DVS5NNJEHEBBHQA97H2LD	PÁG. 3/6	



Dejar impune la publicidad supondría permitir la fase esencial de la explotación turística sin control administrativo, por lo que el ordenamiento debe tipificarla como actividad clandestina.

2. Prevención de la competencia desleal y protección del mercado turístico

La publicidad de una actividad turística sin código de inscripción en el Registro de Turismo de Andalucía rompe la igualdad entre los operadores que cumplen los requisitos urbanísticos y turísticos, y explotadores clandestinos que evitan controles de cualquier índole.

Tipificar como clandestino el mero anuncio evita la competencia desleal y protege el mercado turístico.

3. Protección del interés general, especialmente de la seguridad y la habitabilidad

Permitir que se anuncien alojamientos no autorizados expone a los usuarios a riesgos de seguridad, salubridad y calidad.

Calificar la publicidad sin licencia como clandestina es una medida preventiva necesaria, proporcional y orientada a evitar perjuicios para usuarios y residentes.

En conclusión resulta legítimo y proporcionado que la norma prevea que la simple publicidad de una actividad turística sin haber presentado declaración responsable de inicio de actividad sea considerada actividad clandestina. Y ello en base a que la publicidad es parte esencial de la explotación, se debe proteger el mercado frente a prácticas de competencia desleal, y la salvaguarda la seguridad, la calidad y el interés general.

Artículos 53 y 54. De los alojamientos de acampada y áreas de pernocta.

“Respecto de los requisitos y limitaciones que se establecen en el artículo 53, nos remitimos y hacemos nuestras las observaciones formuladas por la ACREA al respecto en su Informe de 5 de junio de 2025.”

Argumentación de la DGOTH

La prohibición de la venta de parcelas y del uso residencial permanente en los alojamientos de acampada se fundamenta en los principios de correcta ordenación del territorio, seguridad de las personas, preservación del carácter turístico de las instalaciones y protección del interés público. A continuación se exponen los motivos que justifican dicha regulación:

1. Salvaguarda de la naturaleza turística del establecimiento

Los alojamientos de acampada están clasificados en el anteproyecto de ley como establecimientos de uso turístico, destinados exclusivamente a estancias de carácter temporal. La autorización administrativa para su implantación se otorga en atención a esta finalidad específica.

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

28/11/2025

VERIFICACIÓN

Pk2jm8X92DVS5NNJEHEBBHQA97H2LD

PÁG. 4/6





Permitir la venta de parcelas o la residencia permanente desnaturalizaría su función, convirtiendo de facto la instalación en un asentamiento residencial no autorizado.

2. Protección del suelo y cumplimiento de la ordenación urbanística

El uso residencial permanente en campings resultaría incompatible con la planificación territorial y urbanística que necesariamente contemplará para dicha finca registrar un uso del suelo turístico.

Permitir la residencia estable constituiría un uso prohibido o no permitido en el planeamiento, generaría asentamientos de carácter irregular y comprometería el equilibrio territorial previsto en la ordenación urbanística.

3. Garantía de las condiciones de seguridad, salubridad y habitabilidad

Las parcelas y construcciones propias de los alojamientos de acampada no están diseñadas para constituir viviendas permanentes y, por tanto, no cumplen las condiciones exigidas por la normativa de habitabilidad, edificación y accesibilidad.

Autorizar un uso residencial estable implicaría exponer a las personas a situaciones de riesgo por instalaciones no adaptadas a la residencia continua, especialmente en materia de protección contra incendios, salubridad, ventilación, evacuación o suministro energético.

4. Prevención de fenómenos de especulación y mercados inmobiliarios encubiertos

La venta de parcelas o la cesión de derechos vinculados a su ocupación favorece la aparición de prácticas especulativas, fomenta mercados inmobiliarios no regulados y puede suponer una forma de eludir los controles urbanísticos y tributarios aplicables a los desarrollos residenciales.

La prohibición evita que los alojamientos de acampada se transformen en urbanizaciones encubiertas al margen del marco regulatorio.

5. Garantía de una competencia equitativa entre operadores

La utilización de un camping como espacio residencial permanente generaría una competencia desleal respecto de las promociones residenciales que sí cumplen con estrictos requisitos normativos, técnicos, fiscales y urbanísticos.

La prohibición asegura el correcto funcionamiento del sector turístico y la igualdad entre operadores económicos.

6. Protección del entorno y sostenibilidad ambiental

Los alojamientos de acampada suelen emplazarse en zonas de valor ambiental o de especial sensibilidad territorial. La residencia permanente incrementaría la presión sobre los ecosistemas, el consumo de recursos y la generación de residuos, comprometiendo la sostenibilidad de estas áreas.

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

28/11/2025

VERIFICACIÓN

Pk2jm8X92DVS5NNJEHBBHQA97H2LD

PÁG. 5/6





La normativa debe, por tanto, garantizar que la ocupación sea rotatoria y temporal para minimizar su impacto ambiental.

Por las razones expuestas, la prohibición de vender parcelas y de permitir la residencia permanente en los alojamientos de acampada resulta necesaria, proporcional y adecuada para proteger el interés general, asegurar el cumplimiento de la normativa urbanística y turística, y salvaguardar la seguridad, la habitabilidad y el entorno natural.

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

Sevilla, a la fecha de la firma digital.

LA DIRECTORA GENERAL DE ORDENACIÓN DEL TURISMO Y LA HOSTELERÍA

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	28/11/2025
VERIFICACIÓN	Pk2jm8X92DVS5NNJEHBBHQA97H2LD	PÁG. 6/6

