

RESUMEN (28)

TURISMO – Viviendas de uso turístico. Málaga

Se ha recibido en la Secretaría para la Unidad de Mercado (SECUM) información, en el marco del artículo 28 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (LGUM), relativa a la existencia de obstáculos que limitan el acceso o ejercicio de la actividad económica de prestación de servicios de alojamiento turístico.

El interesado informa que el Ayuntamiento de Málaga ha sometido, mediante la Instrucción 1/2024, las viviendas de uso turístico (VUT) al régimen urbanístico de uso de hospedaje del PGOU de Málaga de 2011, imponiendo así nuevos requisitos de naturaleza estructural y de difícil cumplimiento en edificios residenciales ordinarios. En concreto, el nuevo régimen implica que las viviendas de uso turístico cuenten con elementos de acceso y evacuación adecuados e independientes del resto del edificio, además de disponer de instalaciones generales (luz, agua, teléfono, etc.) igualmente independientes del resto del inmueble, tal y como se establece en el art. 6.4.2.2. del PGOU de Málaga.

Esta Secretaría considera que cualquier requisito impuesto por las autoridades competentes para el acceso y ejercicio de la actividad de prestación de servicios de alojamiento turístico mediante viviendas deberá guardar una relación con las razones imperiosas de interés general que intentan salvaguardar, y ser proporcionadas a las razones invocadas, de tal forma que no existan medios menos restrictivos o distorsionadores para la actividad económica.

A lo largo de este procedimiento, remitido el caso a la autoridad competente a través del punto de contacto de Andalucía, no se ha recibido respuesta ni propuesta de actuación al respecto.

[Informe final](#)



N/REF: 28/28022

1. INTRODUCCIÓN

Con fecha 10 de julio de 2026 ha tenido entrada en la Secretaría para la Unidad de Mercado un escrito de D. (...), presidente y representante de la (...), en el marco del procedimiento del artículo 28 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (LGUM), informando sobre la existencia de obstáculos que limitan el acceso o ejercicio de la actividad económica de prestación de servicios de alojamiento turístico. El interesado informa que la Gerencia Municipal de Urbanismo, Obras e Infraestructuras del Ayuntamiento de Málaga ha sometido, mediante la Instrucción 1/2024, las viviendas de uso turístico (VUT) al régimen urbanístico de uso de hospedaje del PGOU de Málaga de 2011, imponiendo con ello nuevos requisitos de naturaleza estructural, y de difícil cumplimiento en edificios residenciales ordinarios.

Más en concreto, el nuevo régimen aplicado sobre las viviendas de uso turístico implica que éstas cuenten con elementos de acceso y evacuación adecuados e independientes del resto del edificio, además de disponer de instalaciones generales (luz, agua, teléfono, etc.) igualmente independientes del resto del inmueble, tal y como se desprende del artículo 6.4.2.2. del PGOU de Málaga. Asimismo, hace constar el interesado que dicho cambio en el régimen aplicable a las viviendas de uso turístico no se desprende de una modificación del PGOU, sino a través de la mencionada Instrucción, y, por eso mismo, denuncia posibles problemas de transparencia y legalidad.

Por todo lo anterior, solicita que se valore si el nuevo régimen aplicable que se desprende de la Instrucción 1/2024, junto con los actos dictados en su aplicación, son compatibles con los principios de necesidad, idoneidad, proporcionalidad, seguridad jurídica, simplificación de cargas y libre acceso y ejercicio de las actividades económicas.

2. MARCO NORMATIVO SECTORIAL DE POSIBLE APLICACIÓN

2.1. Normativa estatal:

De conformidad con el artículo 148.1.18ª de la Constitución Española, las Comunidades Autónomas tienen competencias en la promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial. Existen, sin embargo, normas de ámbito estatal relevantes. En particular:

- **Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos**

“Artículo 5. Arrendamientos excluidos.

Quedan excluidos del ámbito de aplicación de esta ley:

(...)

e) La cesión temporal de uso de la totalidad de una vivienda amueblada y equipada en condiciones de uso inmediato, comercializada o promocionada en canales de oferta turística o por cualquier otro modo de comercialización o promoción, y realizada con finalidad lucrativa, cuando esté sometida a un régimen específico, derivado de su normativa sectorial turística.”

Se excluyen, por tanto, del ámbito de aplicación de esta ley las viviendas dedicadas al uso turístico, que quedarán regidas por normativa autonómica propia del ámbito turístico.

- **Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por el Real Decreto Legislativo 7/2015**

Esta norma establece las bases generales en España para el uso y transformación del suelo, determinando los derechos y deberes de los propietarios, y cómo se planifican las ciudades, entre otros aspectos.

- **Ley 49/1960, de 21 de julio, sobre propiedad horizontal**

“Artículo sexto.

Para regular los detalles de la convivencia y la adecuada utilización de los servicios y cosas comunes, y dentro de los límites establecidos por la Ley y los estatutos, el conjunto de propietarios podrá fijar normas de régimen interior que obligarán también a todo titular mientras no sean modificadas en la forma prevista para tomar acuerdos sobre la administración.”

Además, el artículo séptimo prohíbe a los propietarios u ocupantes realizar actividades no permitidas por los estatutos:

“Artículo séptimo.

2. Al propietario y al ocupante del piso o local no les está permitido desarrollar en él o en el resto del inmueble actividades prohibidas en los estatutos, que resulten dañosas para la finca o que contravengan las disposiciones generales sobre actividades molestas, insalubres, nocivas, peligrosas o ilícitas. (...)”

- **Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local**

“Artículo 25.

2. El Municipio ejercerá en todo caso como competencias propias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en las siguientes materias:

a) Urbanismo: planeamiento, gestión, ejecución y disciplina urbanística. Protección y gestión del Patrimonio histórico. Promoción y gestión de la vivienda de protección pública con criterios de sostenibilidad financiera. Conservación y rehabilitación de la edificación. (...)

Por ello, son los municipios los ostenten la potestad normativa para incidir sobre actividades económicas mediante los planes urbanísticos.

2.2. Normativa autonómica:

- **Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía**

En su artículo 71 atribuye a la Comunidad Autónoma de Andalucía la competencia exclusiva en materia de turismo:

“Artículo 71. Turismo.

Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de turismo, que incluye, en todo caso: la ordenación y la planificación del sector turístico; la regulación y la clasificación de las empresas y establecimientos turísticos y la gestión de la red de establecimientos turísticos de titularidad de la Junta, así como la coordinación con los órganos de administración de Paradores de Turismo de España en los términos que establezca la legislación estatal; la promoción interna y externa que incluye la suscripción de acuerdos con entes extranjeros y la creación de oficinas en el extranjero; la regulación de los derechos y deberes específicos de los usuarios y prestadores de servicios turísticos; la formación sobre turismo y la fijación de los criterios, la regulación de las condiciones y la ejecución y el control de las líneas públicas de ayuda y promoción del turismo.”

- **Ley 13/2011, de 23 de diciembre, del Turismo de Andalucía**

Esta norma establece un régimen general de libertad de establecimiento para las empresas turísticas, previa presentación de una declaración responsable, que habilita, desde su presentación, a la prestación de los servicios turísticos, y que deberán ser inscritas de oficio en el Registro de Turismo de Andalucía.

“Artículo 2. Definiciones

A los efectos de la presente Ley, se entiende por:

(...)

c) Servicio turístico: La actividad que tiene por objeto atender alguna necesidad, actual o futura, de las personas usuarias turísticas o de aquellas otras personas

que lo demanden, relacionada con su situación de desplazamiento de su residencia habitual y que, asimismo, haya sido declarada por esta Ley o por sus reglamentos de desarrollo.

(...)

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

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

“Artículo 18. Mantenimiento del uso turístico.

- 1. Los establecimientos de alojamiento turístico, así como las unidades de alojamiento integrantes de los mismos, quedarán afectados a la prestación del servicio de alojamiento turístico objeto de inscripción en el Registro de Turismo de Andalucía, quedando prohibido durante su vigencia destinarlos a un uso distinto, bajo cualquier título.*
- 2. 2. Corresponde a los Ayuntamientos la vigilancia sobre el mantenimiento del uso de los establecimientos de alojamiento turístico conforme a la licencia municipal concedida, sancionando la utilización contraria a la ordenación urbanística aplicable conforme a lo previsto en el artículo 222 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, sin perjuicio de incoar, en su caso, el correspondiente expediente de restauración de la legalidad urbanística.*
- 3. El cambio de uso del suelo turístico donde se ubique un establecimiento de alojamiento turístico, o de parte del mismo, a uso residencial u otro uso distinto de los previstos en la presente Ley exigirá la previa innovación del instrumento de planeamiento que la habilite, conforme a lo previsto en la Ley 7/2002, de 17 de diciembre.”*

“Artículo 28. Servicios turísticos.

- 1. Tienen la consideración de servicios turísticos los siguientes:*
 - a) El alojamiento, cuando se facilite hospedaje o estancia a las personas usuarias de servicios turísticos.*
- (...)*
- 2. Reglamentariamente podrá reconocerse carácter turístico a otros servicios distintos de los señalados en el apartado anterior.”*

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

1. *Cualquier persona prestadora de servicios turísticos podrá establecerse libremente en Andalucía, sin más limitaciones que las derivadas del cumplimiento de las normas legales y reglamentarias que le sean de aplicación.*
2. *Con carácter general, la presentación de una declaración responsable en los términos expresados en el artículo 38.2, o la comunicación o el otorgamiento de una habilitación, contemplados en el artículo 54, permitirán acceder al ejercicio de la actividad. Quienes ejerzan legalmente una actividad turística en otra Comunidad Autónoma podrán desarrollarla en Andalucía sin necesidad de presentar la citada declaración o comunicación. Las personas prestadoras de servicios turísticos establecidos en cualquier otro Estado miembro de la Unión Europea podrán prestar libremente servicios turísticos de carácter temporal en Andalucía sin necesidad de presentar declaración responsable alguna.*
3. *A efectos de libertad de establecimiento y de prestación de servicios, se consideran personas prestadoras de servicios turísticos quienes realicen una actividad económica por cuenta propia y de manera habitual y remunerada conforme a la normativa de aplicación, debiendo figurar inscritos en el Registro de Turismo de Andalucía en los supuestos y en la forma que dispone la presente Ley.*
(...)

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

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

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

1. *El Registro de Turismo de Andalucía tendrá por objeto la inscripción de:*
 - a) *Establecimientos de alojamiento turístico.*
(...)
 - f) *Servicios turísticos que reglamentariamente se determinen.”*

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

1. *Las personas y establecimientos turísticos a que se refiere el apartado primero del artículo anterior deberán figurar inscritos en el Registro de Turismo de An-*

dalucía, aunque no ostenten la condición de personas empresarias o la prestación de los servicios turísticos no se realice en establecimientos permanentemente abiertos al público.

(...)

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

(...)"

“Artículo 40. Tipos de establecimientos de alojamiento turístico.

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

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

(...)"

“Artículo 41. Principio de unidad de explotación.

1. *Los establecimientos de alojamiento turístico serán gestionados bajo el principio de unidad de explotación, correspondiéndole su administración a una única persona titular, sobre la que recae la responsabilidad administrativa derivada de su funcionamiento.*
2. *La unidad de explotación supone la afectación a la prestación del servicio de alojamiento turístico de la totalidad de las unidades de alojamiento integrantes de la edificación, o parte independiente y homogénea de la misma, ocupada por cada establecimiento, siendo ejercida la gestión del conjunto por una única empresa titular.*

(...)"

- **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.**

Este Decreto modifica el Decreto 28/2016, de 2 de febrero, regulador de las viviendas con fines turísticos que, a su vez, alteraba la redacción del Decreto 194/2010, de 20 de abril, de establecimientos de apartamentos turísticos. Para el propósito del presente informe, conviene citar los siguientes preceptos:

“Artículo 1. Objeto y ámbito de aplicación.

1. *El presente decreto tiene por objeto la ordenación de las viviendas de uso turístico como un servicio de alojamiento turístico, de conformidad con lo dispuesto en el apartado 1.a) del artículo 28 de la Ley 13/2011, de 23 de diciembre, del Turismo de Andalucía.*

(...)

3. *No podrán ser viviendas de uso turístico:*

a) Las viviendas sometidas a régimen de protección pública, no pudiendo destinarse a tal fin ni completas ni por habitaciones, de conformidad con lo dispuesto en su normativa específica.

b) Las viviendas ubicadas en inmuebles cuyos títulos constitutivos o estatutos de la comunidad de propietarios contengan prohibición expresa para la actividad de alojamiento turístico, de conformidad con lo establecido en la Ley 49/1960, de 21 de julio, sobre propiedad horizontal.

c) Las unidades de alojamiento situadas en los establecimientos de alojamiento turístico que deban ocupar la totalidad o parte independiente del edificio.

d) Las viviendas reconocidas en situación de “asimilado a fuera de ordenación”, salvo autorización previa expresa por parte del órgano competente municipal para el cambio de actividad, conforme a la legislación urbanística y ambiental.”

“Artículo 2. Régimen jurídico.

1. *El alojamiento en viviendas de uso turístico será considerado como un servicio turístico y deberá cumplir con las prescripciones de la Ley 13/2011, de 23 de diciembre, y con lo establecido en el presente decreto.*
2. *Asimismo, las viviendas de uso turístico estarán sometidas a los requerimientos de la normativa turística, civil, mercantil y urbanística emanados de la Unión Europea, Administración del Estado, de la Comunidad Autónoma de Andalucía y de los entes locales en el marco de sus respectivas competencias.*

En particular, los Ayuntamientos, por razón imperiosa de interés general, podrán establecer limitaciones proporcionadas a dicha razón, en lo que respecta al número máximo de viviendas de uso turístico por edificio, sector, ámbito, periodos, área o zona. Dichas limitaciones deberán obedecer a criterios claros, inequívocos y objetivos, a los que se haya dado debida publicidad con anterioridad a su aplicación.

(...)

6. *La persona o entidad explotadora de la vivienda de uso turístico no podrá contratar plazas que no pueda atender en las condiciones pactadas.”*

“Artículo 3. Definiciones.

1. *Se entiende por viviendas de uso turístico aquellas viviendas equipadas en condiciones de uso inmediato, ubicadas en inmuebles donde se vaya a ofrecer mediante precio el servicio de alojamiento en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía, de forma habitual y con fines turísticos.*

El servicio turístico deberá prestarse durante todo el año o durante periodos concretos dentro del mismo año, debiendo hacerlo constar en la declaración responsable prevista en el artículo 9. Sólo podrá ser comercializada en los periodos indicados, considerándose actividad clandestina la comercialización fuera de los mismos.

Se presumirá que existe finalidad turística cuando la vivienda sea comercializada o promocionada en canales de oferta turística. En este sentido, se considerarán canales de oferta turística las agencias de viaje, las empresas que medien u organicen servicios turísticos y los canales en los que se incluya la posibilidad de reserva del alojamiento.

La prestación del servicio supone la efectiva oferta de la vivienda en canales de oferta turística durante los periodos declarados.

2. *A los efectos de este decreto, se entienden por empresas explotadoras de viviendas de uso turístico las personas físicas o jurídicas que sean cesionarias de la administración y gestión de una o más viviendas de uso turístico con independencia del título habilitante para ello, debiendo figurar como titulares de la explotación en la declaración responsable a que se refiere el artículo 9 del presente decreto.*

En todo caso, se presumirá la administración y gestión del alojamiento cuando se desarrollen los principales servicios inherentes al hospedaje y, en particular, cuando se realicen las tareas de entrega de llaves, recepción de huéspedes, atención durante la estancia, conservación y mantenimiento de las instalaciones y enseres de la unidad de alojamiento, limpieza a la entrada y salida o facturación.

La administración y gestión corresponderá a un único titular cuando se oferten servicios complementarios cuya prestación se lleve a cabo por empresas distintas a la entidad explotadora de aquél, debiéndose informar a la persona usuaria de dicha circunstancia. A tal efecto, se pondrá a disposición de las personas usuarias la información con la relación de estos servicios y la identificación de las empresas prestatarias, todo ello sin perjuicio de la responsabilidad de la empresa explotadora.

En los supuestos de separación entre titularidad y explotación y cuando la titularidad del inmueble se encuentre en régimen de copropiedad, comunidad o similar, la empresa explotadora deberá obtener de todas las personas propietarias el título jurídico válido en Derecho que habilite para la explotación.”

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

- 1. La persona física o jurídica que conste como titular de la explotación de la vivienda en la declaración responsable a la que se refiere el artículo 9 será la responsable ante la Administración y ante las personas usuarias de la correcta prestación del servicio. La persona titular de la explotación deberá disponer de título jurídico habilitante para el ejercicio de la actividad.*
- 2. Los titulares de la explotación de viviendas de uso turístico serán responsables de mantener una relación actualizada de las viviendas, debiendo comunicar al Registro de Turismo de Andalucía cualquier modificación que les afecte, ya sea en el vínculo jurídico que les habilita para la explotación o en las condiciones propias de cada una de las viviendas explotadas.”*

“Artículo 5. Clasificación.

- 1. Las viviendas de uso turístico se clasifican en dos grupos:
 - a) Completa.*
 - b) Por habitaciones.**
- 2. Pertenece al grupo completa la vivienda que se cede en su totalidad.*
- 3. Pertenece al grupo por habitaciones la vivienda que no se cede en su totalidad, debiendo residir en ella la persona física titular de la explotación o la persona física propietaria o usufructuaria de la vivienda. En estos supuestos la persona que resida deberá estar empadronada en la vivienda.*
- 4. La capacidad máxima de las viviendas vendrá limitada por lo previsto en el artículo 6. En todo caso, cuando el uso de la vivienda sea completo no podrá ser superior a quince plazas y cuando el uso sea por habitaciones no podrá superar las seis plazas, no pudiendo exceder en ambos tipos de cuatro plazas por habitación, de las cuales dos deberán ser en camas que no sean literas.*

Se permitirán dos plazas convertibles en el salón de las viviendas en el grupo completa, que computarán para la capacidad máxima de la vivienda.”

“Artículo 6. Requisitos y servicios comunes.

1. Las viviendas de uso turístico deberán cumplir con los siguientes requisitos sustantivos y de habitabilidad:

a) Cumplir con la normativa de ordenación urbanística municipal. La inscripción de la vivienda en el Registro de Turismo de Andalucía será comunicada con carácter inmediato por la Administración turística a los correspondientes Ayuntamientos.

b) Tener una dimensión mínima construida de 14 m² por plaza, conforme a la superficie construida de uso principal que conste en la Sede Electrónica del Catastro. En todo caso, la superficie mínima construida de uso principal será de 25 m² o, en su defecto, la que determine el planeamiento urbanístico.

(...)”

“Artículo 9. Inscripción.

1. Para el inicio de la prestación del servicio de alojamiento en la vivienda, la persona o entidad que explota este servicio tendrá que presentar la correspondiente declaración responsable de forma electrónica ante la Consejería competente en materia de turismo, en la que manifieste el cumplimiento de los requisitos establecidos en el presente decreto, pudiendo publicitarse a partir de este momento como vivienda de uso turístico.

(...)”

Asimismo, el artículo 9 recoge el contenido mínimo de la declaración responsable. Adicionalmente, el Decreto regula numerosos aspectos, como los requisitos de equipamiento, información, régimen del contrato, derechos y obligaciones de usuarios y propietarios o explotadores, inspección y régimen sancionador.

- **Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía**

Esta ley tiene por objeto la ordenación del territorio y el urbanismo en Andalucía, con la finalidad expresa de garantizar un uso racional y sostenible del suelo, integrar la protección ambiental en la planificación urbanística y definir los distintos usos del suelo, así como las condiciones en las que dichos usos pueden implantarse o modificarse a través del planeamiento urbanístico.

En concreto, la norma resulta relevante para el caso dado que establece que el planeamiento urbanístico tiene la competencia para definir los usos permitidos de los inmuebles y fijar los límites y condiciones para su compatibilidad. Así, cuando el PGOU restringe los usos de las viviendas, se trata de una modificación que afecta directamente al

uso urbanístico del inmueble, condicionando la posibilidad de mantener un uso residencial con explotación turística y determinando la necesidad de cumplir con las licencias y requisitos que establece el planeamiento vigente.

“Artículo 66. Los Planes de Ordenación Urbana.

1. *Los Planes de Ordenación Urbana tienen por objeto establecer la ordenación detallada del suelo urbano, mediante todas o algunas de las siguientes determinaciones, que no podrán contradecir las de los Planes de Generales de Ordenación Municipal:*

a) La división de su ámbito en diferentes zonas, en función de sus usos globales y pormenorizados.

(...)

f) En su caso, la delimitación de las actuaciones urbanísticas y de transformación urbanística que se estimen convenientes o necesarias. A la delimitación de las actuaciones de transformación urbanística le será de aplicación lo establecido en los artículos 27 y 29.

2. *Todo el suelo urbano deberá ser ordenado, excepto los ámbitos de transformación urbanística que se remitan a un instrumento posterior. Al establecer la ordenación urbanística detallada podrán realizarse meros ajustes en la clasificación del suelo, siempre que estos no afecten a parcelas completas.*

3. *En cada municipio se podrá definir un Plan de Ordenación Urbana para todo el suelo urbano o varios Planes de Ordenación Urbana que ordenen las diferentes zonas en que se pueda dividir el suelo urbano, esté aprobado o no el Plan General de Ordenación Municipal.”*

“Artículo 138. Actos sujetos a declaración responsable o comunicación previa.

1. *Están sometidas a declaración responsable, en el marco de lo establecido en la legislación estatal, las siguientes actuaciones:*

(...)

g) Los cambios de uso en edificaciones, o parte de ellas que sean conformes con la ordenación territorial y urbanística o se encuentren en situación legal de fuera de ordenación, situadas en suelo urbano no sometido a actuaciones de transformación urbanística, siempre que no incrementen el número de viviendas y el uso a implantar se encuentre dentro de los permitidos por dicha ordenación.

(...)

3. *La declaración responsable irá unida al proyecto técnico o memoria descriptiva y gráfica de edificación exigible y obligatoria en función del tipo de edificación, instalación, uso y actividad cuando permita la ejecución de obras, al certificado final de obras cuando habilite la ocupación o utilización de nuevas obras o al certificado descriptivo y gráfico cuando habilite la ocupación o utilización de edificaciones existentes.*
4. *Cuando las actuaciones sometidas a declaración responsable requieran de alguna autorización o informe administrativo previo para el ejercicio del derecho, conforme a la normativa sectorial de aplicación, la presentación de la declaración responsable requiere la previa obtención y disposición de dichos informes o autorizaciones o, en su caso, del certificado administrativo del silencio producido.*
5. *La declaración responsable faculta para realizar la actuación pretendida desde el día de su presentación, siempre que vaya acompañada de la documentación requerida conforme a la legislación vigente, y sin perjuicio de las facultades de comprobación, control e inspección posterior que correspondan.*
(...)
7. *Conforme a la legislación básica en materia de suelo, en ningún caso se entenderán adquiridas por declaración responsable o comunicación previa facultades en contra de la legislación o el instrumento de ordenación urbanística de aplicación. Las actuaciones sujetas a declaración responsable que se realicen sin que se haya presentado, cuando sea preceptiva, o que excedan de lo declarado, se considerarán como actuaciones sin licencia a todos los efectos, siéndoles de aplicación el mismo régimen de protección de la legalidad y sancionador que a las obras y usos sin licencia.”*

- **Decreto-ley 1/2025, de 24 de febrero, de medidas urgentes en materia de vivienda en Andalucía**

Esta norma prevé, con carácter extraordinario y urgente, establecer una serie de medidas en materia de viviendas de uso turístico, con el fin de realizar los ajustes urbanísticos necesarios para proteger el uso residencial a sus fines principales de servir de alojamiento estable y permanente, ofreciendo herramientas a los ayuntamientos andaluces para que puedan adecuar mejor y con mayor seguridad jurídica esta actividad, según las características de la ciudad y las necesidades de sus habitantes.

“Artículo 6. Normas para la integración de las viviendas de uso turístico en la ordenación urbanística.

1. *En aquellos municipios en los que concurran razones imperiosas de interés general, debidamente justificadas y declaradas por sus órganos competentes, y previa justificación de la proporcionalidad de la medida, el uso residencial*

de una parcela no habilitará por sí mismo la posibilidad de destinar las viviendas al alojamiento turístico, siendo necesario que el planeamiento urbanístico tenga previsto la compatibilidad del uso de alojamiento turístico con el residencial y que se obtenga la licencia o se haya presentado la declaración responsable correspondiente. Dicha previsión podrá ser definida por el Ayuntamiento por edificios, áreas, zonas o sectores.

2. *Conforme a lo previsto en la normativa urbanística, el ayuntamiento, durante la tramitación del instrumento que contenga la ordenación urbanística referida en el apartado anterior, podrá acordar la suspensión de las licencias y declaraciones responsables de viviendas de uso turístico, ya sea para la totalidad del término municipal o para zonas o tipologías de edificación concretas, siempre que se justifique la necesidad y la proporcionalidad de dicha medida. Excepcionalmente, por razones imperiosas de interés general esta medida podrá adoptarse, antes de la aprobación inicial, en el acuerdo que inicie el procedimiento de elaboración del instrumento de ordenación urbanística, con un plazo máximo de suspensión de tres años. Los acuerdos de suspensión se notificarán a la Consejería competente en materia de turismo a los efectos que correspondan en el registro de turismo de Andalucía.”*

- **Decreto 550/2022, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía**

Este Decreto tienen por objeto desarrollar la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía.

“Artículo 293. Actos sujetos a declaración responsable.

1. *Están sujetas a declaración responsable, sin perjuicio de las demás autorizaciones o informes que sean procedentes de acuerdo con la Ley, o con la legislación sectorial aplicable, las siguientes actuaciones:*

(...)

f) Los cambios de uso en edificaciones, o parte de ellas que sean conformes con la ordenación territorial y urbanística o se encuentren en situación legal de fuera de ordenación, situadas en suelo urbano no sometido a actuaciones de transformación urbanística, siempre que no incrementen el número de viviendas y el uso a implantar se encuentre dentro de los permitidos por dicha ordenación.

Esta declaración responsable no será exigible en las actuaciones que se refieran a actividades económicas cuya legislación específica, estatal o autonómica, exima del procedimiento de licencia urbanística y requiera para su puesta en funcionamiento de la presentación de una declaración responsable o comunicación previa, entendiéndose implícita con esta.

(...)

5. *Los Ayuntamientos, en el ejercicio de sus competencias, podrán determinar cualquier otra documentación que deba acompañar a las declaraciones responsables mediante Ordenanza Municipal, así como aprobar modelos normalizados para facilitar a los interesados la aportación de los datos y la documentación requerida. Se procurará igualmente su puesta a disposición a través de medios electrónicos.”*

2.3. Normativa local:

- **Plan General de Ordenación Urbanística de la totalidad del término municipal de Málaga¹**

Para el caso que nos ocupa, resulta de especial interés el Título VI, de Regulación de los usos y sistemas, del Plan General de Ordenación Urbanística de Málaga:

“Artículo 6.1.4. Usos Globales y Pormenorizados.

(...)

4. A tales efectos se considera admisible la siguiente compatibilidad de usos pormenorizados respecto a los usos globales, en los casos en que no se exprese la misma por el Plan, en las fichas reguladoras.

El uso residencial es compatible con todos los usos globales menos con el productivo industrial, productivo logístico, salvo expresión de lo contrario en la ficha reguladora.

(...)”

“CAPÍTULO SEGUNDO. USO RESIDENCIAL

Artículo 6.2.1. Definición y clases.

1. *Uso residencial es el que sirve de alojamiento permanente a las personas.*

(...)”

“CAPÍTULO CUARTO. USOS DE SERVICIOS TERCIARIOS Y COMERCIO

Artículo 6.4.1. Definición de Servicios Terciarios. Clases.

1. *Es uso de servicio terciario el que tiene por finalidad la prestación de servicios al público, a las empresas y a los organismos, tales como los servicios de alojamiento temporal, información, administración, gestión, actividades de intermediación financiera y otras, seguros, etc.*

¹ [PGOU de Málaga. Aprobación Definitiva. Julio 2011](#)

2. *Incluido el uso empresarial o de oficinas en el capítulo anterior, se consideran aquí los siguientes usos pormenorizados terciarios distintos al de oficinas, denominados Servicios Terciarios.*

Hospedaje.

Recreativo.

Hostelería.

Artículo 6.4.2. Hospedaje.

1. *Hospedaje es el servicio terciario que se destina a proporcionar alojamiento temporal a las personas, tales como hoteles, moteles, paradores, pensiones, residencias... etc.*
 2. *Una actividad de este grupo podrá desarrollarse en edificio destinado total o parcialmente a viviendas sólo en el caso de que disponga de elementos de acceso y evacuación adecuados independientes de los del resto del edificio, así como de instalaciones generales (luz, agua, teléfono, etc.) asimismo totalmente independientes de las del resto del edificio.”*
- **Instrucción 1/2024 sobre aplicación de la normativa urbanística a las viviendas de uso turístico**

Por medio de esta Instrucción se establece una equiparación, a nivel de la regulación aplicable, entre las viviendas de uso turístico y aquellos inmuebles con uso de hospedaje.

“En consecuencia, desde la fecha de entrada en vigor del Decreto 31/2024 es de aplicación a las viviendas de uso turístico lo dispuesto en el PGOU de Málaga de 2011 para el uso de hospedaje y, en particular, será de aplicación a dichas viviendas lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 6.4.2 de la normativa.”

3. CONSIDERACIONES DE LA SECRETARÍA PARA LA UNIDAD DE MERCADO

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

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

“b) Actividad económica: cualquier actividad de carácter empresarial o profesional que suponga la ordenación por cuenta propia de los medios de producción, de los recursos humanos, o ambos, con la finalidad de intervenir en la producción o distribución de bienes o en la prestación de servicios. No se incluyen dentro de este concepto las actividades relativas a la reserva o al ejercicio de potestades públicas, jurisdiccionales o administrativas ni la regulación de las relaciones laborales por cuenta ajena o asalariadas.”

La actividad de prestación de servicios de alojamiento turístico mediante viviendas constituye una actividad económica y como tal está incluida en el ámbito de aplicación de la LGUM, cuyo artículo 2 establece:

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

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

2) Análisis de la reclamación a la luz de los principios de la LGUM.

El objeto de este informe es analizar la compatibilidad con los principios de la LGUM de la regulación que se desprende de la Instrucción 1/2024, sobre aplicación de la normativa urbanística a las viviendas de uso turístico, emitida por el Ayuntamiento de Málaga. Ello sin perjuicio del análisis de la adecuación jurídica de este instrumento para la modificación o aplicación de normas urbanísticas, cuestión no abordable desde el punto de vista de la LGUM.

La LGUM establece en su **artículo 9**² que todas las autoridades competentes deben velar, en las actuaciones administrativas, disposiciones y medios de intervención adoptados en su ámbito de actuación, por la observancia de los principios de garantía de las libertades de los operadores económicos.

De entre estos principios se analiza el de necesidad y proporcionalidad de las actuaciones de las autoridades competentes (recogido en su **artículo 5**³), que exige que

² **Artículo 9.** Garantía de las libertades de los operadores económicos.

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

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

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

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

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

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

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

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

³ **Artículo 5.** Principio de necesidad y proporcionalidad de las actuaciones de las autoridades competentes.

1. Las autoridades competentes que en el ejercicio de sus respectivas competencias establezcan límites al acceso a una actividad económica o su ejercicio de conformidad con lo previsto en el artículo 17 de esta Ley o 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.

2. Cualquier límite o requisito establecido conforme al apartado anterior, deberá ser proporcionado a la razón imperiosa de interés general invocada, y habrá de ser tal que no exista otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad económica. (...)”

los límites al acceso a una actividad económica o su ejercicio se motiven en la necesaria 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 ejercicio⁴, y que sean proporcionados a la razón invocada, no existiendo otro medio menos restrictivo o menos distorsionador de la actividad económica.

Esta Secretaría ya ha tenido ocasión de conocer casos relativos al régimen económico que rige las viviendas de uso turístico⁵. De ellos se desprende que cualquier incidencia sobre esta clase de actividad económica deberá respetar los ya referidos principios de necesidad y proporcionalidad, sin que en ningún caso exista una alternativa menos restrictiva de la actividad económica que pueda alcanzar el mismo fin perseguido.

En concreto, en el caso que nos ocupa, la restricción introducida por la Instrucción 1/2024 implica aplicar el régimen jurídico del uso de hospedaje a las viviendas de uso turístico de forma equivalente. Ello supone, en particular, que será de aplicación lo dispuesto en el artículo 6.4.2. apartado 2, del PGOU de Málaga, que establece el requisito de contar con acceso y evacuación independientes al resto del edificio, así como de instalaciones generales (luz, agua, teléfono, etc.) igualmente independientes al resto del inmueble. Se trata, en efecto, de la aplicación de una normativa que conlleva, en determinados casos, cambios en elementos estructurales del inmueble dedicado a esta actividad.

Desde el punto de vista de la necesidad de la medida adoptada, existen razones imperiosas de interés general que pueden justificar tales actuaciones como pueden ser la protección del entorno urbano, la seguridad de las personas, la convivencia vecinal, o la preservación del uso residencial y la adecuada ordenación de los usos. Estos motivos, asimismo, encuentran su respaldo en una asentada doctrina jurisprudencial⁶. Es admisible, por tanto, establecer limitaciones sobre las facultades dominicales de un inmueble en el caso de que este sea explotado turísticamente.⁷

⁴ «**Artículo 3.** Definiciones

A los efectos de esta Ley se entenderá por:

(...)

11. «Razón imperiosa de interés general»: razón definida e interpretada la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, limitadas las siguientes: el orden público, la seguridad pública, la protección civil, la salud pública, la preservación del equilibrio financiero del régimen de seguridad social, la protección de los derechos, la seguridad y la salud de los consumidores, de los destinatarios de servicios y de los trabajadores, las exigencias de la buena fe en las transacciones comerciales, la lucha contra el fraude, la protección del medio ambiente y del entorno urbano, la sanidad animal, la propiedad intelectual e industrial, la conservación del patrimonio histórico y artístico nacional y los objetivos de la política social y cultural.»

⁵ Se pueden citar, entre otros:

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

[28-0301 HOSTELERÍA - Vivienda de uso turístico. Cataluña](#)

[26.0207 HOSTELERÍA - Vivienda turística Canarias](#)

[28.0137 HOSTELERÍA - Alojamientos Turísticos Bilbao](#)

⁶ Por ejemplo, puede citarse la [Sentencia 808/2025, de 24 de junio, del Tribunal Supremo](#), que contiene un repaso y compilación de la jurisprudencia hasta entonces.

⁷ A este particular, véase la [Sentencia 64/2025, de 13 de marzo de 2025, del Tribunal Constitucional](#), que afirma que «la explotación turística, como otros usos productivos distintos del residencial, no puede ser entendida como consustancial a las edificaciones calificadas por el ordenamiento para el uso de vivienda, o dicho en otras palabras,

Además del criterio de necesidad, las actuaciones de las autoridades competentes deberán respetar el principio de proporcionalidad, de tal forma que exista entre la intervención propuesta sobre la actividad económica y la razón imperiosa de interés general a proteger un nexo causal y que, adicionalmente, no existan medios alternativos menos restrictivos para con dicha actividad. Ello implica también que las autoridades competentes se encuentran bajo la obligación de motivar sus actuaciones⁸. En este sentido, sería conveniente que la autoridad competente justificara de una manera más exhaustiva la regulación adoptada, mediante un análisis particularizado de las áreas afectadas, con vistas a establecer su impacto sobre la actividad económica y la constatación de que se ha elegido el medio de intervención menos restrictivo para con dicha actividad.

4. CONCLUSIONES ADICIONALES – SOLUCIÓN PLANTEADA

De acuerdo con el artículo 5 de la LGUM, cualquier requisito que impongan las autoridades competentes para el acceso y ejercicio de la actividad de prestación de servicios de alojamiento turístico mediante viviendas deberá guardar una relación con las razones que intentan salvaguardar, y ser proporcionadas a las razones imperiosas de interés general invocadas, de forma tal que no existan medios menos restrictivos o distorsionadores para la actividad económica.

A lo largo de este procedimiento, remitido el caso a la autoridad competente a través del punto de contacto, no se ha recibido respuesta ni propuesta de actuación al respecto.

Madrid, 15 de septiembre de 2026

LA SECRETARÍA PARA LA UNIDAD DE MERCADO

que la posibilidad de destinar la vivienda al uso turístico no es una de las facultades sin las cuales el derecho de propiedad sobre la vivienda deviene irreconocible. (...) Este régimen restrictivo del uso turístico de las viviendas no constituye una supresión del derecho de propiedad sobre aquellas, sino una delimitación de un aspecto concreto de su contenido, en atención a la función social del derecho, que no lo hace desaparecer ni lo convierte en irreconocible.”

⁸ Para un caso concreto de VUT, véase la [Sentencia 779/2021, de 2 de junio, del Tribunal Supremo](#). Aunque se trate de un caso de autorización de licencias, puede resultar ilustrativa la argumentación del alto tribunal, al señalar que “(...) la motivación de tales limitaciones han de encontrar justificación en la misma Memoria del Plan. (...) esa motivación genérica no puede servir a los fines de la exigencia formal impuesta por esa normativa, ya que se requiere una justificación y motivación particularizada, que permita poner de manifiesto que las medidas adoptadas reúnen tales requisitos, de manera especial la exigencia de la proporcionalidad (...)”.