



DIRECCIÓN
Manuel Moreno Linde

COORDINACIÓN
Adriana Antúnez Sánchez

La vivienda de uso turístico: implicaciones sociales y jurídicas en el contexto de la crisis habitacional



UNIVERSIDAD
DE MÁLAGA

IATUR

INSTITUTO ANDALUZ
DE INVESTIGACIÓN
E INNOVACIÓN EN TURISMO



I-INGOT

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS
EN GOBIERNO Y TERRITORIO

La vivienda de uso turístico: implicaciones sociales y jurídicas en el contexto de la crisis habitacional

DIRECCIÓN

Manuel Moreno Linde

COORDINACIÓN

Adriana Antúnez Sánchez

.....

Esta obra colectiva se enmarca en el proyecto de investigación “El impacto de las viviendas con fines turísticos en la provincia de Málaga: análisis y propuestas desde el Derecho público” PPRO-B1-2023-021 (JA.B1-33) financiado por el Plan Propio de Investigación de la Universidad de Málaga. Programa de ayudas (B.1) para proyectos dirigidos por jóvenes investigadores.

.....

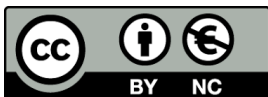
© UMA Editorial. Universidad de Málaga
Bulevar Louis Pasteur, 30 (Campus de Teatinos) - 29071
Málaga www.umaeditorial.uma.es

© Los autores

Diseño y maquetación: Los autores

ISBN: 978-84-1335-488-0

Publicado en julio de 2026



Esta obra está sujeta a una licencia Creative Commons:
Reconocimiento - No comercial - (cc-by-nc):
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/deed.es>
Esta licencia permite a los reutilizadores distribuir,
remezclar, adaptar y desarrollar el material en cualquier
medio o formato únicamente con fines no comerciales y
siempre que se otorgue la atribución al creador.

ÍNDICE

Presentación

Manuel Moreno Linde 5

Primera parte

Informe sobre la relación de las viviendas de usos turísticos y sus efectos en el mercado de viviendas de alquiler en el destino Málaga

Pablo Armario Pérez · Mario Blanco Vílchez · Fátima Santos Izquierdo · Enrique Navarro Jurado 7

Segunda parte

La ciudad desnuda. Mercantilización extrema y segregación urbana

Pedro Marín Cots 43

La dimensión social de la turistificación. Perspectiva de la población afectada

Fátima Santos Izquierdo Bueno · Yolanda Romero Padilla 84

Deberes de información y responsabilidad de las plataformas digitales en el sector de las viviendas de uso turístico: el reglamento UE 2024/1028 y su desarrollo en el ordenamiento jurídico español

Alejandro Román Márquez 97

La limitación de las viviendas de uso turístico a través del urbanismo: diagnóstico de la situación en el Derecho italiano

Adriana Antúnez Sánchez 119

El impacto de las viviendas con fines turísticos: análisis y propuestas desde el Derecho financiero y tributario. especial referencia a Málaga

María del Mar Soto Moya · José Francisco Sedeño López 135

PRESENTACIÓN

Manuel Moreno Linde. Profesor Contratado Doctor de Derecho Administrativo. Instituto de Investigaciones Jurídicas en Gobierno y Territorio (I-INGOT). Universidad de Málaga. Investigador principal del proyecto de investigación “El impacto de las viviendas con fines turísticos en la provincia de Málaga: análisis y propuestas desde el Derecho público” Financiado por el Plan Propio de Investigación de la Universidad de Málaga (PPRO-B1-2023-021).

No cabe duda de que la vivienda de uso turístico (VUT) constituye un modelo de alojamiento que genera controversia. Aunque no es una fórmula exactamente nueva, la cierto es que en los últimos años ha experimentado un gran crecimiento como alternativa a los alojamientos turísticos tradicionales. En este sentido, a partir de su regulación en la normativa autonómica como una tipología de alojamiento turístico, un buen número de propietarios ha visto en la posibilidad de ceder sus viviendas para ese uso una oportunidad muy atractiva de negocio. Sin embargo, la disposición de estas viviendas como alojamientos turísticos se produce, evidentemente, en detrimento de su oferta para el alquiler residencial, lo que ha llevado a expertos a sostener que el incremento de las VUT contribuye al crecimiento del precio de dichos alquileres y a promover, en consecuencia, una ordenación de las viviendas turísticas que limite su implantación.

Este planteamiento fue el germen del proyecto de investigación “El impacto de las viviendas con fines turísticos en la provincia de Málaga: análisis y propuestas desde el Derecho público”, que propusimos en verano de 2023, y en el marco del cual se publica esta obra colectiva. Desde que se inició la ejecución del proyecto, el debate en torno a la vivienda y su uso turístico se ha recrudecido en un contexto de creciente crisis habitacional. La tensión en las ciudades es cada vez más intensa por la dificultad cada vez mayor de encontrar una residencia a precio asequible, especialmente en las ciudades turísticas, de donde muchos ciudadanos están viéndose obligados a marcharse ante la imposibilidad de hacer frente al coste de la vivienda.

La obra que ahora se presenta se divide en dos partes. La primera de ellas comprende un informe elaborado por investigadores de la UMA que, empleando un enfoque cuantitativo basado en dos tipos de análisis, uno de regresión lineal y otro de correlación espacial, trata de explicar en qué medida la existencia y concentración de viviendas de uso turístico impacta en el crecimiento del precio de las viviendas en alquiler en la ciudad de Málaga.

La segunda parte de la publicación incluye una serie de aportaciones relacionadas con la vivienda turística que examinan el fenómeno desde diversas perspectivas. Así, el trabajo de Pedro Marín analiza los impactos de la presión que ejercen las actividades turísticas –no exclusivamente las viviendas de uso turístico– sobre la ciudad de Málaga, en un escenario de progresiva mercantilización de nuestras urbes, que está suponiendo la ruptura del equilibrio antes existente entre los diferentes usos urbanos.



El trabajo de Fátima Santos Izquierdo y Yolanda Romero también aborda el fenómeno de la *turistificación* en Málaga, centrándose particularmente en los efectos sobre la población residente, que sufre especialmente la saturación del espacio urbano y la transformación del paisaje comercial provocados por el auge de las actividades de ocio y de servicios orientados al turista.

En clave jurídica, tres trabajos estudian diferentes aspectos que inciden en la regulación de las VUT. Así, el profesor Alejandro Román examina dos normas que están llamadas a mejorar la información disponible sobre el mercado del alquiler turístico, con el objetivo de incrementar la seguridad jurídica en torno a esta actividad: el Reglamento (UE) 2024/1028 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de abril de 2024, 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, y el Real Decreto 1312/2024, de 23 de diciembre, por el que se regula el procedimiento de Registro Único de Arrendamientos y se crea la Ventanilla Única Digital de Arrendamientos para la recogida y el intercambio de datos relativos a los servicios de alquiler de alojamientos de corta duración.

El trabajo de la profesora Adriana Antúnez se centra en la regulación urbanística de las VUT, una cuestión que tiene un indudable interés, al ser el planeamiento urbanístico el principal instrumento en manos de los ayuntamientos para imponer límites a su implantación. Además, la profesora Antúnez nos aporta un análisis de la situación del mercado de las viviendas turísticas en Italia, donde un frente común de alcaldes viene demandando a las instancias superiores una intervención normativa que les dote de instrumentos jurídicos para paliar los impactos negativos derivados de la proliferación de estos alojamientos.

Por último, desde la óptica del derecho tributario, la profesora M^a del Mar Soto y el profesor José Sedeño analizan las posibilidades que ofrece el ordenamiento jurídico para gravar las estancias en viviendas turísticas, una medida que podría contribuir al mantenimiento de los gastos públicos generados por el turismo y a la sostenibilidad de los municipios turísticos. Los autores arrojan luz sobre esta cuestión en un escenario jurídico de cierta confusión conceptual y competencial.

En definitiva, este trabajo colectivo pretende aportar alguna evidencia y ofrecer reflexiones diversas que contribuyan al debate en torno a un fenómeno de indudable trascendencia y actualidad.

INFORME SOBRE LA RELACIÓN ENTRE LAS VIVIENDAS DE USOS TURÍSTICOS Y SUS EFECTOS EN EL MERCADO DE VIVIENDAS DE ALQUILER EN EL DESTINO MÁLAGA¹

Pablo Armario Pérez. Investigador de IATUR.

Mario Blanco Vílchez. Investigador de IATUR.

Fátima Santos Izquierdo. Investigadora de IATUR.

Enrique Navarro Jurado. Director de la Sede Málaga-IATUR.
Catedrático de Análisis Geográfico Regional de la Universidad de Málaga.

SUMARIO: I. TURISMO, VIVIENDA Y VIVIENDA TURÍSTICA II. DEBATE ENTRE EL DERECHO AL TURISMO Y EL DERECHO A LA CIUDAD: LA VIVIENDA COMO DERECHO III. CAPACIDAD DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS DE INTERVENIR EN LA VIVIENDA IV. METODOLOGÍA IV. ÁREA DE ESTUDIO VI. RESULTADOS VII. OTROS FACTORES DE LA TURISTIFICACIÓN VIII. CONCLUSIONES IX. REFERENCIAS.

I. Turismo, vivienda y vivienda turística

Desde finales de la década de 1950 del siglo pasado, con la implosión del turismo en la Costa del Sol, el modelo económico español en general y el malagueño en particular han estado fuertemente ligado al crecimiento turístico e inmobiliario².

Durante las décadas siguientes, el modelo de turismo litoral de carácter masivo y estacional fue dejando paso a otros turismos, expandiendo la actividad por otros espacios, destinos rurales y urbanos con una amplia diversidad de tipologías turísticas y atractivos (cultural, deportivo, gastronómico, de salud, de congresos...)³. Así, a finales del siglo pasado resurge de nuevo el interés por un turismo urbano, que tiene a los Centros Históricos de las ciudades y la cultura como atractivo principal. Así los centros de las ciudades dejaron de ser espacios degradados y se revitalizaron al objeto de políticas de regeneración y rehabilitación urbana que ayudaron al *giro recreativo* de dichos espacios. La conversión de algunas zonas de la ciudad en lugares de consumo ocioso y turístico con capacidad para establecer nuevos centros de inversión regionales e internacionales⁴. Como con-

¹ El presente estudio ha sido elaborado bajo la responsabilidad de los autores. El IATUR y la UMA no se hace responsable de dicho estudio, que no reflejan una posición oficial.

² NAVARRO-JURADO, E., ROMERO-PADILLA, Y., ROMERO-MARTÍNEZ, J. M., SERRANO-MUÑOZ, E., HABEGGER, S., y MORA-ESTEBAN, R., «Growth machines and social movements in mature tourist destinations Costa del Sol-Málaga», *Journal of Sustainable Tourism*, núm. 27(12), 2019, págs. 1786–1803 y RUBIO DÍAZ, A., «Málaga. De Ciudad a Metrópolis», Asociación Provincial de Constructores y Promotores, 2003.

³ DE LA CALLE VAQUERO, M., «Turistificación de centros urbanos: clarificando el debate», *Boletín de La Asociación de Geógrafos Españoles*, núm. 83, 2019, págs. 1–40 y DIAZ, I., y SEQUERA, J. Introducción al número especial «Turistificación y transformación urbana. Debates sobre la especialización turística y sus consecuencias socioespaciales», *Cuadernos Geográficos*, núm. 60(1), 2020, págs. 6–21.

⁴ BRITTON, S., «Tourism, Capital, and Place: Towards a Critical Geography of Tourism», *Environment and Planning D: Society and Space*, núm. 9(4), 1991, págs. 451–478 y SOJA, E.W., *Postmetrópolis. Estudios críticos sobre ciudades y regiones*, Traficante, 2008.



secuencia, las ciudades y sus centros históricos, que antaño eran zonas residenciales y comerciales, empiezan procesos de turistificación y consecuentemente de gentrificación⁵.

Esta dinámica no es ajena al Centro Histórico de Málaga. Desde los 90 del siglo pasado, el Centro Histórico ha sido objeto de intervenciones de rehabilitación que tuvieron su impulso definitivo con los instrumentos de financiación europeos (Urban I). Junto con la implantación del I Plan Estratégico de Málaga, se cristalizó una estrategia de valorización histórico-cultural del Centro, con la Málaga de Picasso⁶. El uso de la cultura como eje de desarrollo económico continuó en las siguientes décadas, como ejemplo: los casi 20 museos que se concentran en el ámbito del Centro Histórico⁷. Esto ha generado el cambio en los usos y usuarios del centro, con la proliferación de negocios orientados al ocio y al turismo⁸.

En los procesos de turistificación y gentrificación es importante señalar el papel de la vivienda, porque es, junto al comercio, los que sufren una mayor y rápida transformación. La vivienda en propiedad en España parte de un imaginario colectivo que se forjó en el desarrollismo de la dictadura franquista (finales de la década 1950) y cuyo resultado es tener a la vivienda como un bien de inversión, no solo como morada residencial. Durante la inmersión de la sociedad española en las sociedades de consumo, la vivienda en propiedad adquirió un valor social particular que indudablemente posibilitó el crecimiento de este mercado⁹. Esto es un aspecto que nos diferencia radicalmente de otros países de la Unión Europea, y que convierte esta clase de *subjetividad propietaria* en elemento estructural del mercado de la vivienda. Igualmente, hay que destacar cómo el mercado del alquiler malagueño ha sido tradicionalmente obstruido por especuladores individuales que han encarecido el precio del alquiler, transfiriendo los costes de los créditos hipotecarios a los inquilinos, quienes los terminan asumiendo¹⁰.

El acceso a la vivienda en los destinos turísticos se ha instalado en el debate ciudadano y político con una vehemencia pocas veces vista. Tradicionalmente, el alquiler de vivienda ha tenido una fuerte heterogeneidad geográfica, con fuertes variaciones territoriales. Pero desde hace unos años, esas variaciones se han convertido en incrementos exponenciales en las grandes áreas urbanas, donde se concentra la población y la actividad turística. Es interesante conocer cómo los núcleos turísticos del arco mediterráneo español, que presentan una fuerte actividad turística, son los que más están sufriendo estas subidas del precio de la vivienda de alquiler –es el caso de la ciudad de Valencia o en Estepona con

⁵ JOVER, J., y DÍAZ-PARRA, I., «Gentrification, transnational gentrification and touristification in Seville, Spain», *Urban Studies*, núm. 57(15), 2020, págs. 3044-3059 y ZUKIN S., «Socio-spatial prototypes of a new organisation of consumption: the role of real cultural capital», *Sociology*, núm. 24 (1).

⁶ CASTRO-NOBLEJAS, H., SORTINO-BARRIONUEVO, J.F., & REYES-CORREDERA, S., «Proceso de gentrificación de un espacio degradado convertido en escaparate cultural. El caso del Centro Histórico de Málaga», *Revista de Estudios Andaluces*, núm. 43, 2022, págs. 8-31.

⁷ ROMERO-PADILLA, Y., CEREZO-MEDINA, A., NAVARRO-JURADO, E., ROMERO-MARTÍNEZ, J.M., y GUEVARA PLAZA, A., «Conflicts in the tourist city from the perspective of local social movements», *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, núm. 83, 2019.

⁸ SANTOS-IZQUIERDO, F., BLANCO-VÍLCHEZ, M., ROMERO-PADILLA, Y., y NAVARRO-JURADO, E., «Tourism and Urban Policy: rehabilitation, touristification, and transformation of the commercial fabric of Malaga's Historic Centre», *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, núm. 99, 2023.

⁹ *Vid. op. cit.* RUBIO DÍAZ, A., «Málaga...»

¹⁰ *Ídem.*



un 50% –, sobre todo en los distritos céntricos de las grandes ciudades –entre el 35% y el 40% en el área urbana de Barcelona¹¹.

La vivienda no sólo es un derecho constitucional en España sino un objetivo fundamental para mantener el metabolismo de los territorios y su actividad económica, además en España se ha favorecido tradicionalmente la inversión en vivienda por lo que muchos ahorros familiares han derivado a la compra de una o varias viviendas. Las áreas litorales y las ciudades en España son los espacios turísticos más importantes y a su vez, los que tienen un mayor crecimiento de la población, lo que demanda más y más viviendas. En muchas ocasiones, este crecimiento demográfico se produce por parte de la población extranjera en la forma de capital creativo y/o nómadas digitales, atraído por destinos con buena renta de situación y con un diferencial de renta destacado, es decir, el no residente oficial tiene mayor capacidad adquisitiva que el residente, favoreciendo incrementos de precio que el mercado capitaliza por su carácter marginalista. De hecho, las adquisiciones de vivienda por parte de la población extranjera, tanto residente como no residente, alcanzaron su máximo histórico en 2022 –134.000 viviendas, siendo las ciudades turísticas donde mayores compras se registran por parte de extranjeros no residentes¹².

A esta nueva realidad de la demanda se une otra: según el INE¹³ el número de préstamos hipotecarios sobre viviendas inscritos en los registros de propiedad en el primer trimestre de 2024, alcanzan un total de 100.113 hipotecas, que comparado al total de viviendas transmitidas en el mismo periodo (248.920), se puede afirmar que un 59,8% de las compraventas se produjeron al contado. La realidad es que 6 de cada 10 operaciones de compra son de carácter inversor, mayorista y pagado al contado, de los cuales un alto porcentaje son de no residentes que compran una vivienda bien para el disfrute de una segunda residencia en una zona turística o como inversión, para alquilar como vivienda para turistas, e incluso ambos usos, unos meses se resido y otros se alquila.

En línea con lo anterior y como elemento relacionado con el turismo, se enmarca el fenómeno que se aborda en este estudio: la vivienda de uso turístico (VUT). Esta disruptiva actividad económica ha crecido fuertemente en los últimos años, sobre todo tras la pandemia. El crecimiento ha sido tal que el lobby turístico Exceltur ha alertado sobre la situación, identificando un aumento de casi 60.000 plazas (25,2 %) en los 25 principales destinos turísticos españoles durante el primer trimestre de 2024¹⁴.

En España se estima que unas 340.000 viviendas se destinan a este uso, cerca de un 10% del tamaño del mercado del alquiler. En el caso de Andalucía, destaca como la región con más alquiler vacacional en plataformas online de toda Europa¹⁵. Este fuerte crecimiento está generando tensión social en las ciudades, concentrándose sobre todo en sus centros históricos, extendiendo como “mancha de aceite” primero a los barrios periféricos de dicho

¹¹ BANCO DE ESPAÑA, El mercado de la vivienda en España, 2024.

¹² *Ídem*.

¹³ INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (INE), Estadística de Hipoteca (H), 2024.

¹⁴ EXCELTUR, Balance empresarial del IT de 2024 y expectativas para el IIT de 2024, *Perspectivas turísticas*, núm. 88.

¹⁵ Durante el tercer cuatrimestre de 2023, coincidiendo con la temporada alta. Eurostat: ‘Online booking platforms are growing in Q3 2023’



centro y seguidamente alcanzan los barrios periféricos de la ciudad o zonas que estén bien comunicadas al mismo, los cuales no acostumbraban a recibir tantos turistas. Esta tensión viene determinada por los impactos negativos que genera. Entre ellos, destaca la gentrificación, el desplazamiento de la población residente de estos centros por la subida del precio del alquiler residencial y de la vivienda en propiedad. Los ingresos obtenidos de la explotación de la vivienda son más elevados en el alquiler vacacional que en el tradicional, además tiene otros impactos positivos para los propietarios, evitando impagos y ocupaciones fuera del contrato. Sin embargo, los propietarios de viviendas de uso turístico han dejado de ser mayoritariamente pequeños propietarios que buscan una renta complementaria, en muchas ocasiones, son grandes y medianos propietarios particulares o de fondos de inversión.

Por otro lado, también se producen conflictos derivados de la convivencia entre residentes y turistas allí donde se concentra la vivienda turística: problemas de ruido, sensación de inseguridad, mayor suciedad en edificios y viales públicos o la degradación del espacio público por mal comportamiento de algunos turistas. A esto hay que añadir la alteración del paisaje comercial, que bascula hacia una demanda flotante con otras necesidades, lo que supone el inicio de una gentrificación comercial en muchos centros históricos¹⁶.

No todo son impactos negativos: el alquiler vacacional puede ayudar a fomentar el comercio de barrio, pudiendo aportar riqueza a los establecimientos de proximidad y contribuyendo a la revalorización y regeneración de espacios urbanos¹⁷. Además, puede suponer un ingreso adicional al residente y la oportunidad del turista de un alojamiento más económico.

El reto está en una gestión que disminuya los conflictos que genera las VUT en los centros de las ciudades y su periferia, que permita potenciar los efectos positivos y minimizar los impactos negativos de un crecimiento exponencial de estas viviendas, y una de las principales herramientas disponibles es la limitación y zonificación de las VUT.

II. Debate entre el derecho al turismo y el derecho a la ciudad: la vivienda como derecho

En la actual sociedad hay un deseo constante de viajar -potenciada tras la pandemia-, una oferta turística muy accesible por las tecnologías, unos alojamientos más económicos y la mayor hipermovilidad global que ha existido en la historia. En este contexto, el modelo de crecimiento turístico de las ciudades repercute más allá de lo económico, y genera múltiples conflictos que afecta al modo de vida de los residentes y la convivencia con el turismo. Se genera por tanto un debate si el turismo es un derecho, quizás derivado de derecho al descanso y al tiempo de ocio. El derecho al turismo es amplificado por el mercado y por las instituciones hasta que la magnitud del turismo entra en conflicto con el derecho a la ciudad y al descanso de los ciudadanos.

¹⁶ YRIGOY, I., «Rent gap reloaded: Airbnb and the shift from residential to touristic rental housing in the Palma Old Quarter in Mallorca, Spain », *Urban Studies*, Vol. 56(13), 2019, págs. 2709–2726.

¹⁷ GUTTENTAG, D., «Airbnb: disruptive innovation and the rise of an informal tourism accommodation sector», *Current Issues in Tourism*, núm. 18(12), 2015, págs. 1192–1217.



El derecho a la ciudad se formuló en 1968 por el sociólogo y filósofo Henri Lefebvre para reivindicar que las personas sean dueñas de las ciudades que habitan. La cuestión es que las fuerzas de mercado y la dependencia de un modelo crecentista son tan intensas que ese supuesto derecho al turismo se impone, mercantilizando y privatizando espacios, apropiándose de viviendas, plazas, comercios o calles para un uso turístico que, en muchas ocasiones, es parapeto de otros objetivos mercantilistas¹⁸.

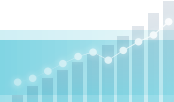
En el caso particular de la vivienda turística, la transformación del uso de los inmuebles de residencial para los ciudadanos a turístico provoca una menor oferta de viviendas, se encarece el precio de la vivienda y el suelo y, consecuentemente, la sustitución del tejido social local de menor poder adquisitivo, por una población itinerante. El resultado es que el tejido social vecinal se empieza a quebrar y los barrios se transforman en espacios donde la convivencia entre los locales se va perdiendo a favor del consumo turístico. Es entonces cuando se pone en peligro la identidad del barrio, se reducen las interacciones entre los vecinos al invadir el espacio comunitario u otros equipamientos públicos. En estas circunstancias, muta este tejido social y consecuentemente muta el tejido económico del barrio. El caso de la sustitución de un comercio tradicional por otro tipo de establecimientos más orientados a los turistas.

Por tanto, la función social de la vivienda implica tomar medidas que garanticen poder vivir, disfrutando no solo de un mejor acceso a ella, sino de su entorno social. Sin embargo, la complejidad aparece cuando se establece el derecho de los ciudadanos a una vivienda digna y adecuada (el artículo 47 de la Constitución Española) y la protección del entorno urbano (artículo 3 del Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana 7/2015 de 30 de octubre), que debe compatibilizarse con la garantía del mercado y la libre competencia; y sólo puede prohibirse la actividad como último recurso, según el criterio fijado por la Comisión Europea.

En esta línea, se ha conseguido avanzar en los últimos años, donde es importante señalar dos sentencias recientes del Tribunal Supremo (Sentencias TS 1671/2023 y 1643/2023). En ellas se establece *“la prevalencia del derecho de propiedad en el ejercicio de cualquier actividad en un inmueble bajo el régimen de propiedad horizontal, sobre el derecho de la comunidad de propietarios a establecer algún tipo de limitación o prohibición a su ejercicio”*. Sin embargo, para ejercer dicha limitación, es necesario el voto favorable de tres quintas partes del total de los propietarios. Además, la limitación no tiene efectos retroactivos, por lo que no afecta a aquellas viviendas turísticas que estuvieran funcionando con anterioridad.

Pese a esto último, estas sentencias confirman que el alquiler de viviendas para uso turístico es una actividad económica y no es equiparable al uso residencial de la vivienda, ya que su explotación tiene una contraprestación económica, un lucro.

¹⁸ HERNÁNDEZ-RAMÍREZ, J., «La voracidad del turismo y el derecho a la ciudad», *Revista Andaluza de Antropología*, núm. 15, 2018, págs. 22-46.



III. Capacidad de las administraciones públicas de intervenir en la vivienda

El Gobierno del Estado a través de la LPH (Ley de propiedad Horizontal) contempla una posible limitación aplicable a las VUT, concretamente en su art. 7.2: *“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. El presidente de la comunidad, a iniciativa propia o de cualquiera de los propietarios u ocupantes, requerirá a quien realice las actividades prohibidas por este apartado la inmediata cesación de las mismas, bajo apercibimiento de iniciar las acciones judiciales procedentes. Si el infractor persistiere en su conducta el presidente, previa autorización de la Junta de propietarios, debidamente convocada al efecto, podrá entablar contra él acción de cesación que, en lo no previsto expresa mente por este artículo, se sustanciará a través del juicio ordinario”*.

Esta ley también permite a la comunidad de propietarios prohibir la existencia de una vivienda de uso turístico, a través un acuerdo previo plasmado en los estatutos de la comunidad de propietarios. El acuerdo por el que se limite o condicione el ejercicio de la actividad requiere el voto favorable de las tres quintas partes del total de los propietarios. Además, este acuerdo no podrá tener efectos retroactivos.

En línea con el Reglamento mandado por la Unión Europea (Reglamento 2024/1028 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de abril de 2024, sobre la recogida y el intercambio de datos relativos a los servicios de alquiler de alojamientos de corta duración), el Gobierno se plantea la posibilidad de establecer un Registro Único Estatal de viviendas de uso turístico, con el que se pretende aportar una mayor transparencia y la persecución del fraude.

Recientemente, se aprobó la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda con la intención de reducir la tensión en el mercado del alquiler, ayudar a colectivos vulnerables en el acceso a la vivienda, así como crear una nueva oferta de vivienda a precios asequibles. En esta ley se contempla también que las comunidades autónomas y municipios puedan contener o reducir el precio del alquiler, a través de la declaración de *“zonas de mercado residencial tensionado”*. Actualmente, únicamente Cataluña ha comenzado a establecer estas limitaciones en los precios del alquiler.

En cuanto al alquiler turístico los ayuntamientos “podrán establecer límites en lo que respecta al número máximo de viviendas de uso turístico por edificio, sector, ámbito, periodos, área o zona, siempre por causa de interés general”. Ese “interés general” dependerá de “criterios claros, inequívocos y objetivos” según lo establecido por el Tribunal Supremo en su última jurisprudencia (STS 1550/2020, de 19 de noviembre), teniendo en cuenta “los principios de proporcionalidad, objetividad, necesidad y seguridad jurídica”. Se establece, por tanto, que los instrumentos para que un ayuntamiento pueda limitar la vivienda turística son la planificación urbanística o las ordenanzas municipales. En las nuevas normativas autonómicas ya se integra este principio, como es el caso del nuevo Decreto de Vivienda Turística de Andalucía.



En concreto, los Ayuntamientos intervienen en la actividad de las VUT a través de acciones urbanísticas, siendo la más común la Zonificación. Los Ayuntamientos tienen la posibilidad de establecer zonas diferenciadas dentro del municipio para proceder a limitar nuevas VUT, siempre que se justifique porque exista cierto grado de saturación. Por ejemplo, no se permite una nueva alta de vivienda en las zonas delimitadas en Cádiz y en San Sebastián, porque han identificado varias zonas saturadas en sus Planes Urbanísticos y han comenzado a implantar medidas que restringen el desarrollo y expansión de este tipo de alojamiento. Sevilla plantea una zonificación a escala de barrio, considerando una zona tensionada si el número de viviendas de uso turístico supera el 10% del total de viviendas familiares. Este criterio puede pecar de ser demasiado generalista, ya que la sensación de saturación puede ser diferente según las características socioeconómicas y nivel de desarrollo turístico de cada barrio. Granada, pendiente aún de aclarar en detalle su propuesta, habla de ir más allá y no descarta llegar a considerar zonificar por “calles y edificios”, mientras que ya se comienza a tomar una postura aún más extrema, la de no renovar las licencias de viviendas turísticas y dejarlas *de facto* fuera del ordenamiento. Es el caso de Barcelona, que no aplicará una de las condiciones propuestas por la Generalitat para los pisos turísticos en zonas con problemas de acceso a la vivienda: la de compatibilizar esta actividad con la residencial en el planeamiento urbanístico local. El Ayuntamiento de Barcelona, al no incluir la actividad turística en su planeamiento de forma premeditada, no renovará las licencias y eso implica no sacarlas al mercado de alquiler turístico las más de 10.000 viviendas turísticas de la ciudad. Esto altera la realidad normativa, pero no la realidad práctica de las viviendas turísticas.

Estas intervenciones son consideradas unas medidas duras y de carácter restrictivo. Es importante destacar que existen otro tipo de medidas más blandas que pueden aplicarse por los ayuntamientos. Algunos ejemplos son: el uso de un buzón online para que los vecinos denuncien pisos turísticos ilegales, como el creado recientemente por la Junta de Andalucía, crear un servicio de mediación de conflictos de convivencia, desarrollar jornadas y actos públicos de información y sensibilización, la elaboración de un manual de buenas prácticas para turistas y propietarios o la creación de una web como medio de difusión y ayuda a la transparencia.

En conclusión, **los factores que influyen en el precio del alquiler residencial son múltiples, complejos y cambiantes**. Estos factores responden a atributos propios de la vivienda en sí (tamaño, número de habitaciones, altura...), y a atributos propios del lugar y el momento que se considere, junto a las presiones e intereses a que estén sometidos el suelo, el inmueble, el área y a la relación que establecen usuarios y propietarios; es decir, los usuarios buscan una solución a un problema de primer orden, dónde vivir y los propietarios, de forma lícita, maximizar sus rentas.

La ciudad se caracteriza por su complejidad y por el cambio constante, los mismos espacios de una ciudad en apenas hace unas décadas eran industriales han pasado a convertirse en zonas residenciales y de ocio. Ahora los centros urbanos de las ciudades históricas se han convertido en espacios de valor para el turismo, cuando los vuelos baratos y la economía de plataformas han despegado, **la clave no es el cambio, sino la velocidad y la disrupción social que está creando en la sociedad local**. Las VUT constituyen un factor más en esta compleja relación de variables que determinan el precio del alquiler. Y lo hace,



además, manifestando muy bien el carácter marginalista del mercado de la vivienda y del alquiler: el uso turístico influye sobre el precio del resto de usos residenciales, empujando los precios al alza. Su influencia se agudiza en ciudades con una especialización turística como es el caso de Málaga. Hay numerosos trabajos académicos que analizan los efectos de la concentración de VUT en las ciudades¹⁹, pero pocos analizan la relación entre el incremento de precio de la vivienda de alquiler y la vivienda turística²⁰. Los estudios científicos precedentes cuantifican esta relación principalmente con técnicas de regresión en modelos de datos que simplifican el mercado del alquiler, son especialmente abundantes en el campo de la econometría. Esta investigación plantea un análisis mixto que incluye metodologías cuantitativas y cualitativas.

IV. Metodología

Este trabajo utiliza un enfoque mixto, cuantitativo y cualitativo, para abordar la relación entre el crecimiento de VUT y sus efectos en el mercado de viviendas de alquiler en los destinos urbanos en general, y en Málaga en particular.

El enfoque cualitativo analiza el impacto de las VUT y la turistificación de la ciudad de Málaga y como impacta en la población local censada y el comercio del Centro Histórico. Para esta investigación se han usado los testimonios de residentes por medio de entrevistas semi-estructuradas, realizadas desde noviembre de 2023 y febrero de 2024; a ello se unen variables demográficas y socioeconómicas.

Las estadísticas del Censo de Población y Viviendas del Instituto Nacional de Estadística (INE 2001 y 2021) nos pueden ofrecer claridad acerca de lo ocurrido durante los últimos 20 años. Junto con datos procedentes de otras fuentes estadísticas oficiales (INE y MINECO, principalmente) se analizarán datos de vivienda y población censada a través de un enfoque longitudinal incluye el análisis de las tendencias del municipio de Málaga, así como un distrito y sección censal representativos del centro de esta ciudad.

Para el análisis del comercio se ha utilizado las investigaciones realizadas en 2020-2021²¹ con trabajos precedentes elaborados por el Observatorio de Medio Ambiente Urbano de Málaga²². El estudio utiliza una base de datos cartográfica que reúne la composición del tejido comercial en planta baja del Centro Histórico de Málaga y sus barrios periféricos al norte y al sur en dos años (2019, 2021 y 2024), antes y después de la declaración de la

¹⁹ GURRAN, N., y PHIBBS, P., «When Tourists Move In: How Should Urban Planners Respond to Airbnb?», *Journal of the American Planning Association*, núm. 83(1), 2017, págs. 80–92 y AMORE, A., DE BERNARDI, C., & ARVANITIS, P., «The impacts of Airbnb in Athens, Lisbon and Milan: a rent gap theory perspective», *Current Issues in Tourism*, núm. 25(20), 2020, págs. 3329–3342.

²⁰ HORN, K., y MERANTE, M., «Is home sharing driving up rents? Evidence from Airbnb in Boston», *Journal of Housing Economics*, núm. 38 (24), 2017, págs. 14–24, BARRON, K., KUNG, E., PROSERPIO, D., «The Effect of Home-Sharing on House Prices and Rents: Evidence from Airbnb», *Marketing Science*, núm. 40(1) 2020, págs. 23–47 y TODD, J., MUSAH, A., y CHESHIRE, J., «Assessing the impacts of Airbnb listings on London house prices», *Environment and Planning B: Urban Analytics and City Science*, núm. 49(1), 2022, págs. 206–222.

²¹ *Vid. op. cit.* SANTOS-IZQUIERDO, F., BLANCO-VÍLCHEZ, M., ROMERO-PADILLA, Y., y NAVARRO-JURADO, E., «Tourism and Urban...»

²² OBSERVATORIO DE MEDIO AMBIENTE URBANO DE MÁLAGA (OMAU), Análisis de los usos en planta baja en el ámbito del PEPRI Centro, Ayuntamiento de Málaga, Málaga, 2019.



pandemia por COVID. Los datos de 2019 constituyen un trabajo para el que realizaron un levantamiento cartográfico sobre los usos comerciales del Centro Histórico. En 2021 se asumió la actualización de esta base de datos con un trabajo de campo exhaustivo a pie de calle. Este trabajo de campo se complementa con consultas a dos servicios de cartografía web y una herramienta empresarial online para completar lagunas de información: Google Street View, Bings Maps StreetSide y Perfil de Empresas de Google. Para asegurar la precisión de esta tarea, se tomaron fotografías de los locales para su correcta identificación y comparación con esos servicios web. La suma total de registros actualizados asciende a 5.810 locales en planta baja, tanto locales comerciales como no comerciales.

El objetivo del enfoque cuantitativo es obtener una medida de la influencia de las VUT en la subida del precio de la vivienda de alquiler y si la concentración espacial influye en dicho precio. Se han realizado dos tipos de análisis, el primero es un modelo de regresión lineal con un panel de datos desde 2016 a 2023 a escala de secciones censales en cuatro capitales de provincia española (Málaga, Sevilla, Jaén y Teruel); el segundo, es un análisis de correlación espacial que tiene como resultados clústeres donde se concentran precios altos y porcentaje de VUT elevados, con los mismos registros de 2016 a 2023, a escala de secciones censales, solo para el destino Málaga, objeto fundamental de este informe. Las variables consideradas en este enfoque cuantitativo son el precio del alquiler residencial -en €/m²- y el porcentaje de VUTs sobre viviendas residenciales. Las herramientas utilizadas son los paquetes estadísticos de IBM SPSS y eViews, el entorno de trabajo de RStudio y los sistemas de información geográfica QGIS y GeoDa.

Para el primer análisis, se seleccionan cuatro destinos para el modelo de regresión lineal. Málaga y Sevilla son dos ciudades con una cantidad de VUT muy elevada y un rápido crecimiento, se perciben síntomas de alta turistificación en sus centros urbanos y con un problema constatado de acceso a un alquiler asequible para sus residentes. Jaén y Teruel son escogidas por tener una situación completamente opuesta, dos ciudades en las que las VUT tienen presencia escasa, sin síntomas de turistificación y con unos precios de alquiler que se sitúan entre los más bajos de las capitales de provincia española (abajo se explican las fases de este método).

Para el segundo análisis, situado solo en el destino Málaga, añadimos la dimensión espacial utilizando la Índice Global y la Índice Local de Moran. Estos índices tienen en cuenta cómo se comporta la variable de precio del alquiler en una sección censal con respecto a la variable de porcentaje de VUT de esa misma sección censal y de todas las secciones censales con las que colinda (esto es, comparte un lado o un vértice). Ambos índices se calculan de esta forma, pero la I Global reporta un único resultado para todas las secciones censales analizadas (promediado) y la I Local reporta un resultado para cada sección censal individualmente. Ambas, la I Global y la I Local, se calculan para los años 2016, 2019 y 2023.

El resultado de la I Global son dos parámetros:

- un valor de I Global que oscila entre -1 y 1, donde -1 significa una relación inversa perfecta entre porcentaje de VUTs y precio del alquiler y 1 significa lo contrario: una relación directa perfecta.



- un *p-value* y un valor Z que determinan la validez estadística del resultado de la I Global: cuando el *p-value* es 0.10 o inferior y el valor Z es superior a ± 1.65 se da por válida la I Global.

La I Local, al reportar el mismo resultado, pero para para cada sección censal individual, nos permite ubicar clústeres de secciones censales en cuatro escenarios de significancia estadística alta: alto precio de alquiler-alto porcentaje de VUTs, el contrario (relación bajo-bajo), y situaciones anómalas (alto-bajo y bajo-alto) que se consideran *outliers*.

Los resultados de la I Local se proyectan en mapas para una mejor comprensión de los mismos, donde los valores en rojo representan el escenario alto-alto, y valores en azul el escenario bajo-bajo.

A continuación, se exponen las distintas fases del método para la modelo de regresión lineal.

Fase 1: Obtención de los datos

Se creó un conjunto de datos con 8 años de registros de las ciudades. El punto de partida es la captura de los datos, utilizando cinco fuentes:

- Registro de Turismo de Andalucía,
- Registro de Turismo de Aragón,
- Brainsre, actor especializado en datos inmobiliarios,
- Portal web de la inmobiliaria Idealista,
- la Sede Electrónica del Catastro.

Para construir el panel se han utilizado las tres primeras, conformando una serie temporal desde 2016 hasta 2023, desagregada en trimestres y territorializada en secciones censales. Cada sección tiene una pareja de datos, precio de alquiler (€/m²) y concentración de VUT (%VUT), por cada trimestre de cada año de la serie.

Los precios €/m² se obtienen a través de la compra de datos a una empresa especializada en el estudio del mercado inmobiliario de España, Brainsre. Para la cuantificación de las viviendas turísticas, el Registro de Turismo de Andalucía y el Registro de Turismo de Aragón ofrecen públicamente los datos, incluida la dirección postal y las coordenadas geográficas de cada vivienda, lo que permite la georreferenciación mediante el software Qgis. Debido a que las secciones censales pueden variar su delimitación territorial a lo largo de los años, se decide homogeneizar toda la información usando la capa de secciones censales del año 2022 que proporciona el INE. Utilizando la cartografía disponible en la Sede Electrónica del Catastro, accedemos al recuento de viviendas de cada sección censal, calculando la proporción de VUTs sobre el total de viviendas residenciales de esta forma. Es importante señalar que Catastro dispone de dos tipos de fuente que reflejan variables idénticas, pero con metodologías diferentes: INSPIRE y los datos propios de Catastro. INSPIRE sigue una metodología que normaliza la información espacial en



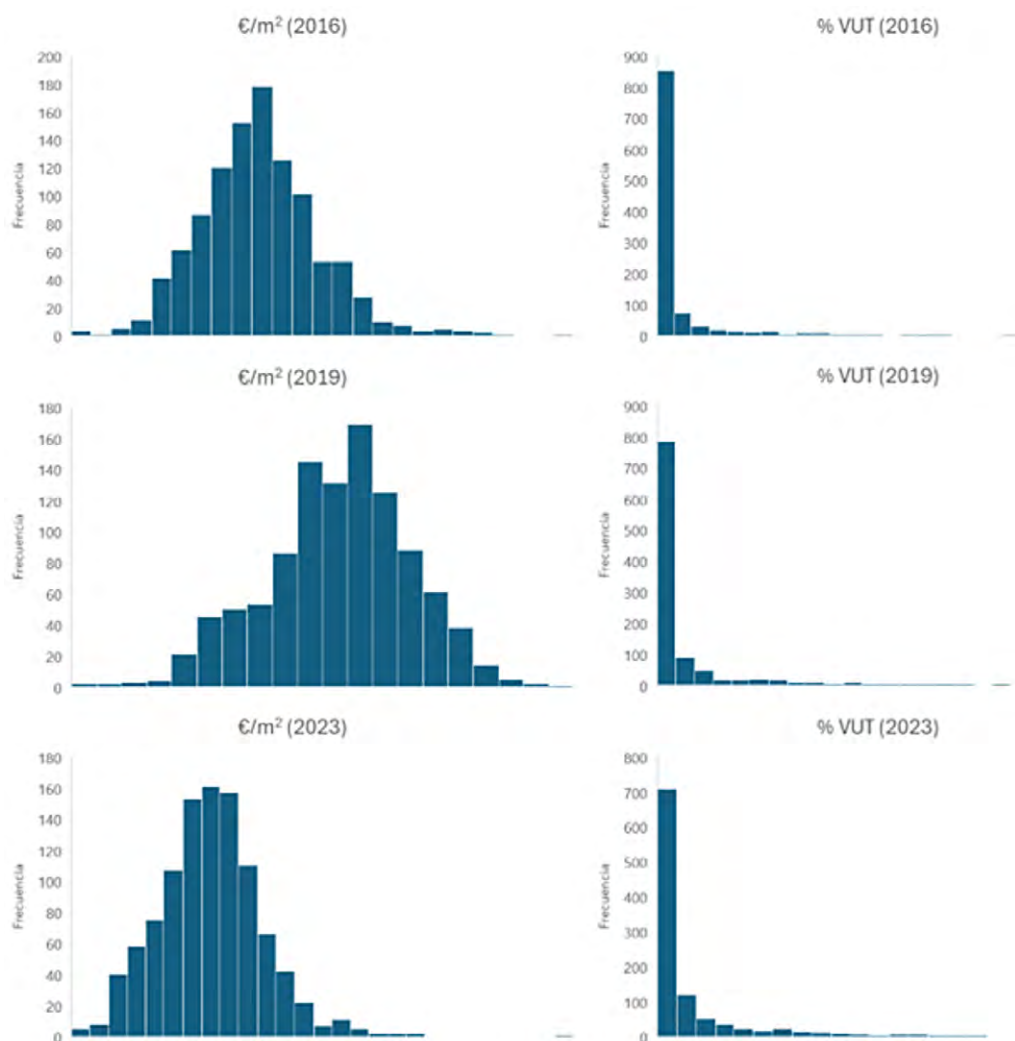
el marco europeo, y en ocasiones provoca una infravaloración del número de viviendas presentes en cada edificación. Los datos propios de Catastro vienen recogidos en varios ficheros alfanuméricos y vectoriales. Estos datos, tras un tratamiento de unión, constituyen la fuente cartográfica más actualizada y precisa sobre la vivienda en España, y es la que se ha utilizado para este trabajo.

Por último, se utiliza el portal web de Idealista como dato de contraste para verificar los resultados del análisis cuantitativo, obteniendo los valores promedios del alquiler para las cuatro ciudades objeto de estudio en 2023.

Fase 2: Creación del modelo

Para realizar un análisis de regresión, es recomendable verificar si existe correlación entre las variables: para ello, se necesita observar su distribución. Mientras que el precio sigue una distribución prácticamente gaussiana, con cierta asimetría, la concentración de VUTs muestra una fuerte asimetría hacia la derecha.

Gráfico 1: Distribución de las variables precio de alquiler y % de VUT en 2016, 2019 y 2023.



Fuente: elaboración propia.



Esto resta validez a medidas de correlación clásicas y más utilizadas como Pearson, que asumen una distribución simétrica en las variables, por lo que se opta por una medida de correlación no paramétrica: la Tau de Kendall. Se utiliza para medir la fuerza de la relación entre el precio del alquiler y la concentración de VUTs. Es adecuada cuando una o ambas las variables siguen una distribución anormal. Se expresa en el rango -1 y 1, donde -1 indica una relación inversa perfecta y el 1 una relación positiva perfecta.

Los resultados de la Tau de Kendall se resumen en la tabla 1. El resultado global sugiere que existe una relación positiva entre el precio del alquiler y la concentración de las VUT de intensidad media (0.47) que se confirma cuando se observan los resultados de las dos ciudades con intensidad turística alta, Málaga y Sevilla. El resultado se invierte cuando se observa el resultado aislado de Teruel y Jaén, donde la fuerza es mucho más débil (0.18, 0.20). En todos los casos la significancia estadística alcanza el 99%.

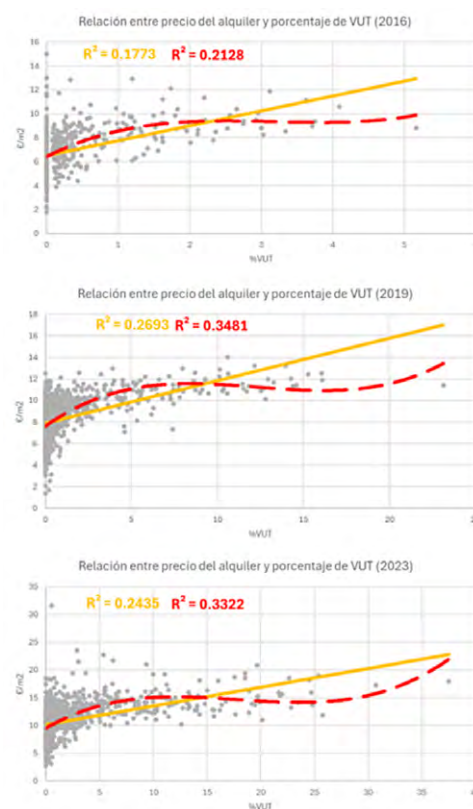
Tabla 1: Resultado de la Tau de Kendall sobre las variables de las cuatro ciudades.

Ciudad	Tau de Kendall	Significancia (<i>p value</i>)
Málaga	0.43	0.001
Sevilla	0.51	0.001
Jaén	0.2	0.001
Teruel	0.18	0.001
Global	0.47	0.001

Fase 3: Modelo de datos y de regresión lineal

Confirmada la relación, se diseña el modelo de datos y de análisis adecuado. Los registros se agruparon en un panel de datos estático (cada observación es individual) con un total de 32.383 registros únicos. Las gráficas de dispersión ayudan a visualizar el tipo de regresión a usar: comparamos un modelo de regresión polinómica en rojo y otro lineal en amarillo (**gráfico 2**). El modelo polinómico puede tener un mejor ajuste que el modelo lineal, es decir, explicaría mejor la relación entre ambas variables, pero requiere complicar el modelo y especialmente limitar su capacidad de interpolación y extrapolación, incrementando además el riesgo de sobreajuste. El modelo lineal, aunque tenga peor ajuste, especialmente cuando los porcentajes de VUT son altos, es preciso en los primeros incrementos de VUT, cuando su porcentaje va de 0 a 10%, permitiendo realizar interpolaciones y extrapolaciones. Así, asumimos el modelo lineal considerando este compromiso: limitando toda interpolación al intervalo 0-10%.

Gráfico 2: Gráfico de dispersión y ajuste lineal (amarillo) y polinómico (rojo) de las variables precio de alquiler y porcentaje de VUT para 2016, 2019 y 2021.



Fuente: elaboración propia.



Fase 4: Evaluación para crear el modelo de regresión: simple y ampliado

Un modelo de regresión lineal puede abordarse de múltiples formas. La más directa, que denominamos simple, toma las variables y ajusta una recta para describir la relación, dando un resultado único, una única función para todas las ciudades y años. En este caso, el precio del alquiler (€/m²) y el porcentaje de VUTs (% VUT) son las variables de respuesta y explicativa, respectivamente.

Cuando se adopta este enfoque, los resultados muestran un ajuste estadístico bueno (*p* value bajo) pero con un R cuadrado bajo (0,26) y un error estándar de 2,08: esto significa que el modelo explica un 26% de los cambios del precio del alquiler a partir del porcentaje de VUT. Esto puede mejorarse con un modelo que denominamos ampliado. La diferencia conceptual entre ambos es que el modelo simple asume que no hay diferencias ni en el tiempo ni entre las entidades de las observaciones, las ciudades; el modelo ampliado sí las reconoce, aunque no las observe de forma directa. Para determinar si el modelo ampliado mejora al simple usamos el test de Wald, que reporta que un modelo ampliado mejora al simple, especialmente cuando se consideran ciudad y año de forma conjunta.

Tabla 2: Resultados del test de Wald para los modelos ampliado: uno con la variable ciudad, y otro con la variable ciudad junto con el año.

Wald Test:
Equation: WALDTEST_CIUDADES

Test Statistic	Value	df	Probability
F-statistic	2405.787	(3, 32378)	0.0000
Chi-Square	7217.360	3	0.0000

Null Hypothesis: C(2)=C(3)=C(4)=0

Wald Test:
Equation: WALDTEST_CIUDADES_AÑOS

Test Statistic	Value	df	Probability
F-statistic	59698.26	(11, 32371)	0.0000
Chi-Square	656680.9	11	0.0000

Null Hypothesis: C(2)=C(3)=C(4)=C(5)=C(6)=C(7)=C(8)=C(9)=C(10)=C(11)=C(12)=0

Fuente: elaboración propia.

Fase 5: Determinar el tipo de modelo ampliado: efectos fijos y efectos aleatorios

Para verificar qué tipo de modelo ampliado es más adecuado realizamos la prueba de Hausmann. De esta forma, comparamos un modelo de efectos fijos con otro de efectos aleatorios: el primero tiene en cuenta las diferencias entre ciudades y años, entendidas como variables no observadas, y considera una correlación entre ellas y las variables observadas. En otras palabras, tiene en cuenta lo que no observamos y que influye al modelo, y asume que existe una correlación entre lo no observado y nuestras variables, precio y concentración de VUT. La alternativa, los efectos aleatorios, asumen que estas diferencias no están correlacionadas con ninguna de las variables observadas. Un resultado estadísticamente significativo de esta prueba (un *p* value de al menos 0.05, indicado como *Probability* en la tabla 3) valida el uso del modelo de efectos fijos sobre efectos aleatorios.



Tabla 3: Resultado del test de Hausman.

Correlated Random Effects – Hausman Test
Equation: Hausman_Ciudades_Años
Test cross-section random effects

Test Summary	Chi-Sq. Statistic	Chi-Sq. d.f.	Prob.
Cross-section random	18.703913	1	0.0000

Fuente: elaboración propia.

Fase 6. Modelo ampliado con efectos fijos: ciudad y año

En la práctica, el modelo ampliado de efectos fijos es el mismo que el modelo simple inicial, pero incluyendo nuevas variables que identifican cada una de las ciudades y cada uno de los años del panel de datos: todas menos la constante, que es el valor de referencia base, en este caso la ciudad de Málaga en el año 2016. Estas toman un valor binario entre 0 y 1, y se incluyen como variables explicativas en el cálculo de la regresión. Todos los coeficientes resultantes estarán en relación con esta constante, que se identifica cuando todos los valores para año y ciudad son 0. Para interpolar o extrapolar cualquier escenario en otra ciudad y año, simplemente hay que sumar sus coeficientes y añadir cualquier incremento de concentración de VUT multiplicado por su coeficiente.

Algunos de los parámetros básicos para evaluar la regresión han mejorado respecto al modelo simple: el R cuadrado ajustado indica que casi un 54% de las variaciones en el precio del alquiler pueden explicarse con la concentración de VUTs y las diferencias entre ciudad y año. El error estándar también se ha reducido a 1,64, lo que mejora la confianza de cualquier ejercicio de interpolación y extrapolación.

Tabla 4: Resultado del modelo de regresión ampliado con efectos fijos para ciudad y año.

ANOVA^a

Modelo		Suma de cuadrados	gl	Media cuadrática	F	Sig.
1	Regresión	102937,558	11	9357,960	3445,785	<,001 ^b
	Residuo	87912,198	32371	2,716		
	Total	190849,756	32382			

^a Variable dependiente: €/m².

^b Predictores: (Constante), %VUT, Sevilla, Jaén, Teruel, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021, 2022, 2023.

Resumen del modelo^b

Modelo	R	R cuadrado	R cuadrado ajustado	Error estándar de la estimación	Durbin-Watson
1	,734 ^a	,539	,539	1,647959408517355	1,398

^a Predictores: (Constante), %VUT, Sevilla, Jaén, Teruel, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021, 2022, 2023.

^b Variable dependiente: €/m².

Coeficientes^b

Modelo		Coeficientes no estandarizados		Coeficientes Beta	t	Sig.
		B	Desv. Error			
1	(Constante)	7,261	,032		230,421	<,001
	%VUT	,329	,003	,374	95,474	<,001
	Sevilla	-,587	,019	-,121	-30,095	<,001
	Teruel	-3,408	,066	-,199	-51,825	<,001
	Jaén	-3,207	,035	-,363	-90,639	<,001
	2017	,416	,039	,057	10,677	<,001
	2018	,939	,039	,129	24,055	<,001
	2019	1,270	,039	,175	32,526	<,001
	2020	1,327	,039	,184	33,967	<,001
	2021	1,286	,039	,179	32,985	<,001
	2022	2,232	,039	,308	56,800	<,001
	2023	3,280	,040	,452	82,883	<,001

^a Variable dependiente: €/m².

Fuente: elaboración propia.

Por otro lado, la problemática de heterocedasticidad de los residuos no se ha resuelto incorporando nuevas variables. El test de Durbin-Watson pierde eficacia en estos modelos ampliados: es necesario utilizar una alternativa como el test de Breusch-Godfrey. Esta prueba confirma que existe un patrón de correlación entre los residuos que puede generar estimaciones por encima o por debajo de la realidad.

Este resultado es un compromiso necesario, al ajustar una regresión lineal en favor de una mayor interpretabilidad a pesar de que la distribución de los datos no es estrictamente lineal, y es por ello que, como ya se indicó, limitamos cualquier interpolación al rango 0-10% de VUT. Los *p values*, tanto del análisis ANOVA como de cada uno de los coeficientes de la regresión (indicados en la columna *Sig.* de la tabla 4) reportan una significancia estadística alta que confirma un resultado influenciado por las variables.

IV. Área de estudio

Concretamente, en el año 2023 se contabilizaron en Málaga 10.403 viviendas turísticas (54.728 plazas) y en Sevilla 8.370 viviendas (40.975 plazas). Estos datos contrastan con Jaén y Teruel, cuyo número reducido de viviendas turísticas no supera las 200.

La oferta de viviendas de uso turístico no es homogénea en los territorios seleccionados. Málaga y Sevilla son dos ciudades con una cantidad de VUTs elevada (en 2023 hay 10.403 viviendas y 54.728 plazas, y 8.370 viviendas y 40.975 plazas, respectivamente), y en cambio en Jaén y Teruel la presencia es marginal (267 viviendas y 1.219 plazas)²³. Existen diferentes factores que explican la expansión y desarrollo de este tipo de oferta alojativa en estas ciudades, como es el número de viviendas censadas susceptibles de convertirse en alquiler turístico, ser atractivo a un gran volumen de turistas, la madurez del destino y una buena accesibilidad en el transporte. En cuanto a Jaén y Teruel, son ciudades medias con menor accesibilidad, un mercado turístico más reducido y aunque el

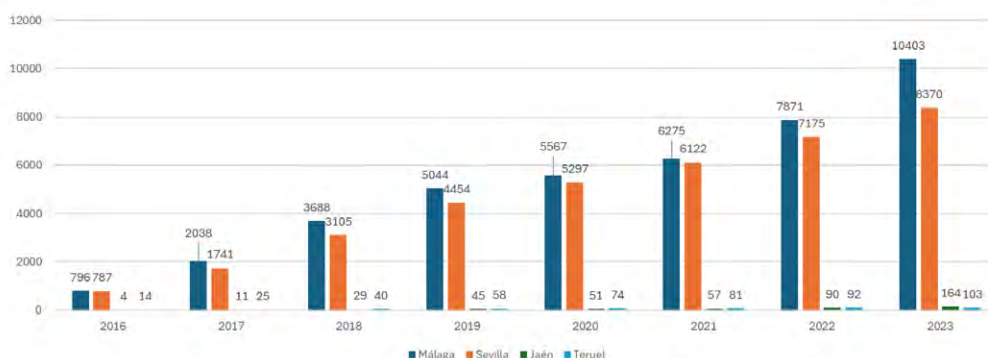
²³ No hay datos oficiales de las plazas del Teruel, esta investigación lo estima teniendo en cuenta el número de viviendas y la proporción viviendas/plazas del resto de municipios analizados.



sector servicios cobre un peso importante, otras actividades como la agricultura y ganadería son también grandes generadoras de riqueza en el contexto territorial. Otro factor a tener en cuenta es la demografía, si bien el municipio de Teruel es bastante estable y no pierde población, no ocurre lo mismo en su área de influencia en la provincia, con rasgos de envejecimiento acelerado.

El fenómeno de la vivienda de uso turístico se ha expandido y ha crecido a un ritmo vertiginoso en los últimos años. En el gráfico (3) se puede observar que ha existido una tendencia creciente en el número de las VUT, desde 2016 a 2023²⁴ en todos los destinos, en Málaga (1200%), en Sevilla (964%), Jaén (4000%) y Teruel (636%). Los altos porcentajes de Jaén y Teruel se deben a que en 2016, la oferta de viviendas turísticas era casi inexistente comparada con Málaga y Sevilla, las cuales superaban las 700 viviendas en esa fecha.

Gráfico 3: Evolución número de viviendas turísticas.



Fuente: Elaboración propia con datos del Registro de Turismo de Andalucía y Aragón.

Las tasas de variación interanual reafirman esta tendencia creciente. También se puede observar como en los primeros años (2017, 2018 y 2019) es donde más se crece, frenando un poco durante la pandemia, pero sin dejar de crecer.

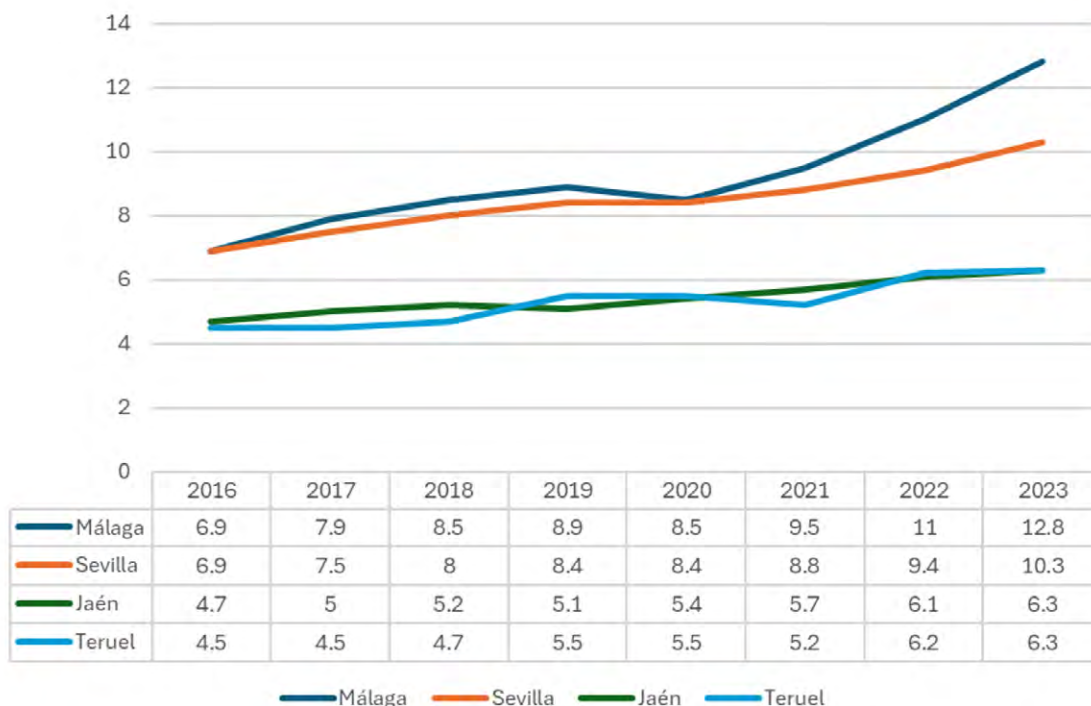
Tabla 5: Tasas de variación interanual N° de VUT (2016-2023).

Destino	2016/17	2017/18	2018/19	2019/20	2020/21	2021/22	2022/23	TV 2016/23
Málaga	156,0	80,9	36,7	10,4	12,7	25,4	32,2	1.207
Sevilla	121,2	78,4	43,5	18,9	15,6	17,2	16,7	964
Jaén	175,0	163,6	55,2	13,3	11,8	57,9	82,2	4.000
Teruel	78,6	60,0	45,0	27,6	9,5	13,4	11,9	636

Fuente: elaboración propia con datos del Registro de Turismo de Andalucía y Aragón.

Paralelamente el alquiler residencial también se ha disparado, incrementándose en el mismo periodo anterior (2016 - 2023) un 85% en Málaga, un 48% en Sevilla, un 32% en Jaén y un 39% en Teruel.

²⁴ La fuente muestra datos a nivel cuatrimestral, se opta por el último cuatrimestre por qué se estima como la situación más regular.

**Gráfico 4. Evolución del precio €/m² (2016 - 2023).**

Fuente: elaboración propia con datos de Brainsre.

Tabla 6. Número de viviendas de uso turístico y precio medio del alquiler residencial.

Municipio	Promedio €/m²	Nº VUTs	Plazas
Málaga	12,8	10.403	54.728
Sevilla	10,3	8.370	40.975
Jaén	6,3	164	831
Teruel	6,4	103	388

Fuente: elaboración propia con datos de Brainsre y el Registro de Turismo de Andalucía y Aragón.

Los municipios con mayor número de viviendas de uso turístico coinciden con las que poseen los mayores precios de alquiler²⁵ (Málaga y Sevilla). Cabe destacar que Málaga con 12,8€/m² tiene un precio el doble de elevado que Teruel y Jaén (6,3€/m²).

Si se analiza las diferencias de precios de la vivienda de alquiler. En los Centros Históricos de las ciudades y su periferia más cercana, con mayor número de viviendas turísticas, se observa unos precios más elevados en el alquiler, superando los 16€/m² en Málaga y los 12€/m² en Sevilla. En el caso de Málaga, calle Carretería y Álamos (18,2€/m²) y la calle Victoria (14,4 €/m²) son ejemplo de espacios situados el límite de la periferia del Centro, donde la situación del alquiler se encuentra muy tensionada. En Sevilla, Triana con más de 1.200 viviendas turísticas supera también los 12 €/m². En Jaén y Teruel no se aprecia una diferencia tan destacada entre centro y su periferia, pero si es en el centro donde los alquileres son ligeramente más altos, rondando los 7€/m² frente a 6€/m² en el resto de zonas.

²⁵ El precio medio del alquiler se ha calculado a partir del promedio de las secciones censales asociadas a cada uno de los municipios.



Se aprecia como las estaciones de tren y metro, influyen en el número de viviendas turísticas, es el caso de Nervión y Santa Justa en Sevilla; y Málaga Oeste y la Carretera Cádiz en Málaga. En Málaga estas zonas superan los 12€/m² y alcanza más de 2.000 viviendas, mientras que en Sevilla, se superan los 10€/m² y alcanzan valores superiores a las 500 viviendas. En el caso de Málaga las zonas de playa influyen en la localización de la vivienda de uso turístico; La zona Este tiene más presencia con 1.897 viviendas y un precio también elevado de 14,8€/m².

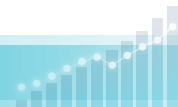
Por último, cabe mencionar la existencia de secciones censales con un alto porcentaje de viviendas de uso turístico sobre el total de viviendas censadas. En el caso de Málaga existe una sección censal en la zona de La Merced con unos valores que rozan el 40% de viviendas de uso turístico sobre el total. Con valores comprendidos en un intervalo entre el 30% y 40% se encuentran 5 secciones localizadas en la almendra histórica, Carretería, San Julián y Lagunillas. Las siguientes 10 secciones censales con mayores valores se sitúan en un rango comprendido entre un 15% y 20%, todas ellas en la zona centro, Carretería-Álamos, la Victoria y Málaga Este.

En el caso de Sevilla, tres secciones censales situadas en el casco antiguo superan el 30%, siendo esta misma donde se encuentran los mayores porcentajes. Después le sigue Triana, donde algunas secciones censales poseen valores comprendidos entre un 10% y 15%.

Tabla 7: Promedio de precio de alquiler y recuento de VUTs en 2023, en diferentes zonas de Málaga y Sevilla.

Málaga	Promedio de €/m²	Nº VUTs
Carretera de Cádiz	12,3	755
Carretería y Álamos	18,3	951
Centro	16,7	991
Churriana	10,9	191
Ciudad Jardín	12,9	895
La Merced	18,0	960
Málaga Este	14,8	1897
Málaga Norte	12,3	975
Málaga Oeste	12,9	1512
Ronda Intermedia-Campanillas	11,7	309
Victoria	14,4	967
Sevilla	Promedio de €/m²	Nº VUTs
Bellavista & La Palmera	10,0	61
Casco Antiguo	12,8	5569
Cerro-Amate	9,4	55
Este, Alcosa & Torreblanca	8,5	68
Los Remedios	11,4	179
Macarena	9,8	293
Nervión	11,8	528
Norte	8,9	36
San Pablo & Santa Justa	10,4	204
Sur	10,7	143
Triana	12,0	1234

Fuente: elaboración propia con datos de Brainsre y el Registro de Turismo de Andalucía.



VI. Resultados

Los resultados de la regresión lineal, en las cuatro ciudades y en los ocho años de análisis, es que hay una relación entre las viviendas turísticas y su crecimiento con la subida del precio de la vivienda en alquiler. El 54% de las variaciones en el precio del alquiler pueden explicarse por la concentración de viviendas de uso turístico, promediando este **incremento del precio en 3,29 €/m² por cada 10% de incremento de las VUT sobre el total de vivienda** (la unidad de análisis es la sección censal). Sin embargo, otro 46% de las variaciones en el precio del alquiler se debe a otros factores²⁶.

Existen diferencias en el precio base del alquiler en todas las ciudades, siendo el metro cuadrado unos casi 6€ más baratos en Teruel y Jaén que en Málaga, y en Sevilla 4€ más baratos en Teruel y Jaén. Los coeficientes también muestran el pequeño freno que supuso la pandemia al precio del alquiler de la vivienda entre 2020 y 2021, cuando hubo una contracción de demanda de turistas y el efecto fue que muchas de las viviendas turísticas pasaron al alquiler residencial de larga temporada, saliendo del mercado turístico en otros muchos casos. Tan pronto se quitaron las restricciones para viajar en 2022, los incrementos tuvieron un efecto rebote, especialmente en 2022, cuando el coeficiente pasa del 1,28 de 2021 al 2,23 (un 74% más alto).

La siguiente tabla sintetiza una interpolación de los precios por m² para cada ciudad y cada año, en dos escenarios de VUT: un rango de entre 0-5 % y otro de entre 0-10%.

Tabla 8: Interpolación de los incrementos del precio del alquiler para las cuatro ciudades entre 2016 y 2023, en dos escenarios de VUT: 0-5% y 0-10%.

Año	2016		2017		2018		2019		2020		2021		2022		2023	
%VUT	0-5	0-10	0-5	0-10	0-5	0-10	0-5	0-10	0-5	0-10	0-5	0-10	0-5	0-10	0-5	0-10
Málaga	8.91	10.55	9.32	10.97	9.85	11.49	10.18	11.82	10.23	11.88	10.19	11.84	11.14	12.79	12.19	13.83
Sevilla	8.32	9.97	8.74	10.38	9.26	10.91	9.59	11.24	9.65	11.29	9.61	11.25	10.55	12.20	11.60	13.25
Jaén	5.70	7.35	6.12	7.76	6.64	8.29	6.97	8.62	7.03	8.67	6.99	8.63	7.93	9.58	8.98	10.63
Teruel	5.50	7.15	5.92	7.56	6.44	8.09	6.77	8.42	6.83	8.47	6.79	8.43	7.73	9.38	8.78	10.43

Fuente: elaboración propia.

La diferencia del precio en la vivienda de alquiler en 2023 entre el escenario de la no existencia de viviendas turísticas y el escenario de tener un 10% de VUTs en el municipio es de un 31% de incremento del precio en Málaga; en Sevilla un 33%, un 44% en Jaén y un 46% en Teruel²⁷. A efectos ilustrativos, en el barrio de la Merced, en el centro de Málaga, donde la presión de VUTs alcanza máximos en la ciudad, el precio del alquiler ha pasado de los 8,8€/m² en 2016, con un 5% de VUTs, a los 18€/m² con casi un 40% de VUTs en 2024. Como contraste, en el sector norte de la ciudad, en la confluencia de los barrios de Ciudad Jardín y Parque del Sur, la presencia de VUTs es casi inexistente (0 en 2016; 0,6% en 2023), habiendo mantenido los precios casi invariables (del 10,4€/m² en 2016 a los 11,4 €/m² en 2023). Este impacto de las VUTs es aún más significativo cuando se

²⁶ Este porcentaje deriva del parámetro de R cuadrado ajustado del modelo de regresión lineal ampliado con efectos fijos aplicados. Ampliar un modelo de regresión con variables nuevas suele incrementar el valor de R cuadrado: R cuadrado ajustado corrige este efecto.

²⁷ El dato para Jaén y Teruel es extrapolación estadística, puesto que ni Jaén ni Teruel registran ninguna sección censal con más de un 2% de VUTs.



considera que el número de VUTs no deja de crecer, especialmente en destinos urbanos: la variación acumulada entre 2016 y 2018 para Málaga y Sevilla fue del 38% y el 34%, respectivamente.

A modo de caso práctico (tabla 9), se muestra el precio estimado del alquiler de un piso tipo de 70m², en el año 2023.

- a la izquierda, se presentan los valores reales obtenidos de los datos del Idealista 2023 y el porcentaje de VUT respecto al total de viviendas en el municipio según el Registro de Turismo de Andalucía y el Registro de Turismo de Aragón.
- a la derecha, se presentan los importes calculados a partir de la regresión en tres supuestos: 0%, 0-5% y 0-10% de crecimiento de VUT,
- los colores indican el porcentaje de la renta media que suponen estos importes: el rojo supera el 60%, el amarillo lo sitúa entre el 40 y el 60%. El dato de renta neta media por persona corresponde al año 2021²⁸.

La situación en 2023 es preocupante para los destinos urbanos de alta intensidad turística, como Málaga y Sevilla, donde el precio del alquiler de un piso tipo de 70 m² se incrementan entre un 16% (0-5% de VUT) y un 33% (0-10% VUT) por tener VUT. Este hecho puede hacer incrementar las protestas sociales dado que en todos los escenarios se supera el 60% de la renta neta media por persona.

Tabla 9: precio estimado del alquiler para un piso tipo de 70m², utilizando los valores de la regresión y los valores más actualizados desde Idealista y los Registros de Turismo.

Año	2023				
Fuente	Idealista y registros		Regresión		
% VUTs interpoladas	€/mes reales promedio	% VUTs reales promedio	0	0-5	0-10
Málaga	881.41	3.2	737.86	853.12	968.37
Sevilla	756.58	2	696.80	812.06	927.32
Jaén	482.41	0.3	513.37	628.63	743.89
Teruel	494.66	0.3	499.33	614.58	729.84

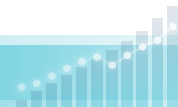
Importe mensual de alquiler 70 m² > 60% de renta neta media por persona (2021)

Importe mensual de alquiler 70 m² = 40-60% de renta neta media por persona (2021)

Fuente: elaboración propia a partir de los resultados de la regresión y los datos del portal Idealista y del Registro de Turismo de Andalucía y Aragón.

Como dimensión del problema, solo en Málaga, entre 2021 y 2023 se han sumado al registro 4.836 VUTs, con incrementos interanuales del 13%, 25% y 32%, respectivamente (tabla 5). En otras palabras, en esos tres años, se han inscrito más VUTs que en todos los anteriores juntos, siendo 2023 el año con más inscripciones (2.532 VUT) lo que supone 2 veces más que en 2019; casi 5 veces más que en 2020; 3,6 veces más que en 2021 y 1,6 veces más que en 2022, situando la cifra total en 10.403 VUTs para finales de 2023. En Sevilla, la dinámica es similar, pero menos acentuada tras la pandemia: la variación anual

²⁸ Atlas de distribución de renta de los hogares: renta neta media por persona en 2021. Elaborado por el INE: enlace.



desde 2020 no supera el 17% y no se ha vuelto a superar el máximo de inscripciones de 2019 (1.349); aun así, las cifras no son bajas: desde 2020 se han inscrito 3.073 VUT al registro, llevando el total a 8.370. Por su parte, Jaén y Teruel pasan de tener 4 y 14 VUTs, respectivamente en 2016, a tener 164 y 103 en 2023, sumando de media Jaén 23 VUTs al año y Teruel 13. El mayor incremento anual lo registra Jaén en el año 2023, cuando suma 74 nuevas VUTs respecto al anterior, muy lejos de los incrementos en el orden de cientos y miles de Sevilla y Málaga.

Estos resultados asumen una media de la ciudad, pero existen secciones censales y barrios donde la relación de variables diferirá de la media, pero existen muchas zonas en las que las viviendas turísticas son el componente explicativo más importante de la subida de precio de la vivienda de alquiler.

Establecida la relación entre las viviendas turísticas y las viviendas de alquiler, se presenta la correlación espacial. Tanto la *I* Global como el valor *Z* crecen en cada uno de los años (tabla 10), mientras que el *p value* se mantiene estable y bajo: esto confirma que existe un patrón que define el comportamiento de los precios del alquiler y está condicionado por la presencia de las VUT. En 2024 podemos afirmar que existe una correlación espacial significativa entre el precio del alquiler y la concentración de VUTs en Málaga, con un de 0,40 sobre 1, respaldado por un *p value* y un valor *Z* que no dejan duda sobre esta relación (0.000 y 17,6).

Tabla 10: resultados de la *I* Global de Moran, con el *p value* y el valor *Z*, para la ciudad de Málaga en 2016, 2019 y 2023.

Año	<i>I</i> Global de Moran	Pseudo <i>p-value</i>	Valor <i>Z</i>
2016	0.28	0.00001	13.06
2019	0.36	0.00001	16.33
2023	0.4	0.00001	17.6

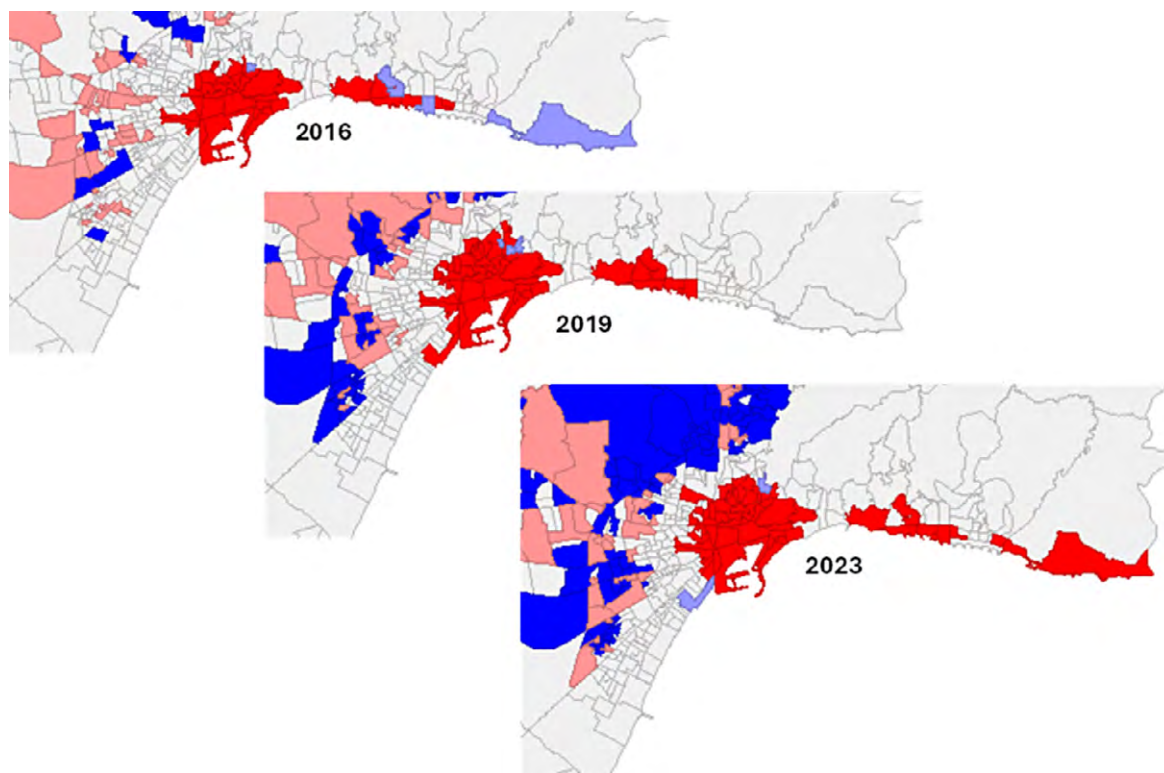
Fuente: elaboración propia.

Al revisar los mapas donde se proyecta *I* Local, esta relación positiva entre precios de alquiler altos y concentración de VUTs alta se muestra en color rojo intenso, y ha ido extendiéndose desde las secciones censales del corazón del centro de la ciudad y del sector este, expandiéndose como una mancha de aceite entre 2016 y 2023. Estas zonas rojas representan el núcleo del clúster, donde la relación de precio alto y concentración de VUTs es especialmente alta, pero los efectos se dejan notar también en las secciones vecinas a estos núcleos. El color azul intenso representa la situación opuesta: bajos precios de alquiler y bajo recuento de VUTs.

En resumen, los tonos rojos se concentran en torno a zonas céntricas y de litoral, especialmente al este de Málaga, mientras que los tonos azules se reparten por la periferia norte y noroeste, además de algunos sectores del oeste. Estas zonas representan los núcleos de los clústers, por lo que el efecto también se observa en las secciones periféricas a las mismas.



Imagen 1: puntos calientes de concentración alta de VUTs y alquileres caros (rojo intenso) y puntos fríos de concentración de alquiler barato con baja o nula concentración de VUTs en Málaga (2016 - 2019 - 2023).



Fuente: elaboración propia. En el Anexo I se adjunta una imagen completa para cada año, con leyenda.

VII. Otros factores de la turistificación

La turistificación del centro de Málaga desplaza a los residentes locales de dos formas, mediante cambios en (1) la vivienda y (2) el tejido comercial. Debido a que el turismo es el principal agente de este cambio se ha propuesto el concepto de “gentrificación turística” para denominar al proceso donde se desplaza directa o indirectamente a los residentes y los negocios, y se produce una sustitución simbólica de usuarios y usos²⁹. Por un lado, esta sustitución residencial no siempre se produce por residentes de mayor poder adquisitivo, sino también por los turistas y ahí las VUT son un elemento clave; por otro, en el tejido comercial se produce una proliferación de franquicias y grandes marcas comerciales en las principales calles del Centro Histórico y su periferia inmediata, junto con otros negocios relacionados con la actividad turística: souvenirs, comida, ropa y accesorios³⁰.

En este epígrafe se examinan los cambios en el mercado de la vivienda en el municipio de Málaga, con un enfoque especial en su distrito y sección censal más céntricos, a modo

²⁹ CÓCOLA-GANT, A., «Tourism and commercial gentrification», RC21 International Conference on *The Ideal City: Between Myth and Reality. Representations, Policies, Contradictions and Challenges for Tomorrow's Urban Life*, 2015.

³⁰ BLÁZQUEZ-SALOM-SALOM, M., BLANCO-ROMERO, A., GUAL CARBONELL, J., & MURRAY, I., «Tourist Gentrification of Retail Shops in Palma (Majorca)», en C. MILANO, J. M., CHEER, y M. NOVELLI (Eds.), *Over-tourism: Excesses, Discontents and Measures in Travel and Tourism*, CABI, pág. 244.

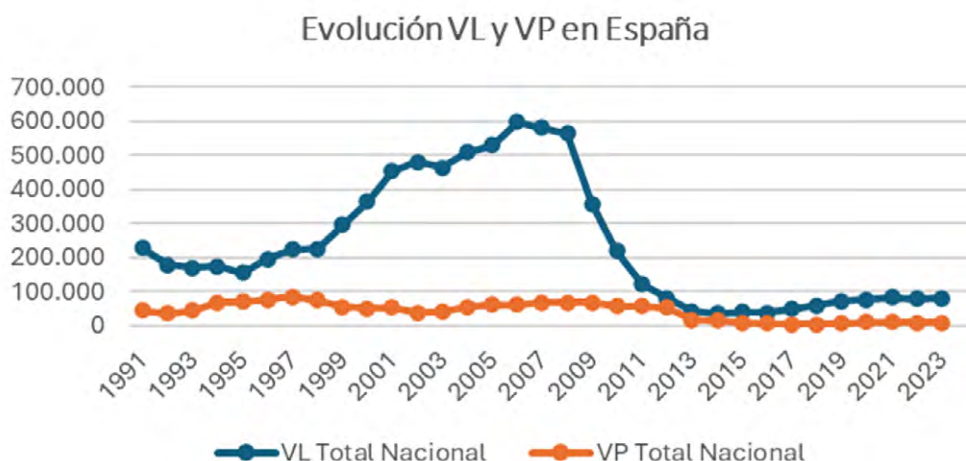


de ejemplo, que representan las áreas más afectadas por los procesos de turistificación y gentrificación. El análisis se centra en las dinámicas de desplazamiento de la población residente y en las transformaciones ocurridas en el tejido comercial de estas zonas, con el objetivo de ofrecer una visión integral de los efectos de estos procesos urbanos en la ciudad.

En la provincia de Málaga, fue a partir del año 1987 cuando la proporción de viviendas libres comenzó a superar a la de viviendas con algún tipo de protección³¹. A partir de este momento, se consolidó la comercialización de viviendas en régimen libre. Posteriormente, las estrategias de recuperación de la crisis económica y social de 1993 y 2008 reforzaron esta tendencia.

Tras la crisis española de 1993, la vivienda libre comenzó su ascenso hasta alcanzar su colapso con el estallido de la burbuja inmobiliaria en 2008. Si interpretamos la crisis en términos de tendencia negativa en la comercialización de viviendas (ver figura 5), esta llegó antes a la provincia de Málaga, que desde 2003 vio decrecer el número anual de viviendas libres construidas. Este hecho se debe a que las crisis suelen llegar antes a los municipios turísticos por su vinculación con el sector de la promoción y construcción de vivienda libre, aunque se sigue construyendo hasta finalizar las promociones producto de las expectativas positivas anteriores³².

Gráfico 5. Evolución de la Vivienda Libre (VL) y Vivienda Protegida (VP) en España, Andalucía y Málaga (Provincia).

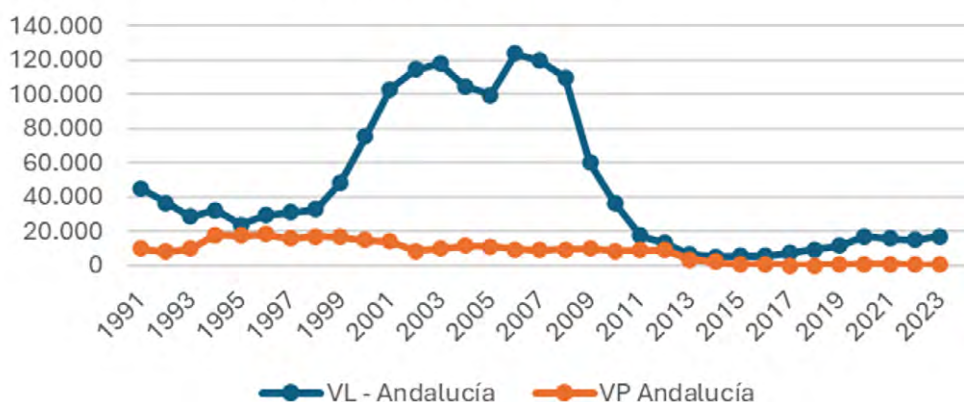


³¹ *Vid. op. cit.* RUBIO DÍAZ, A., «Málaga...»

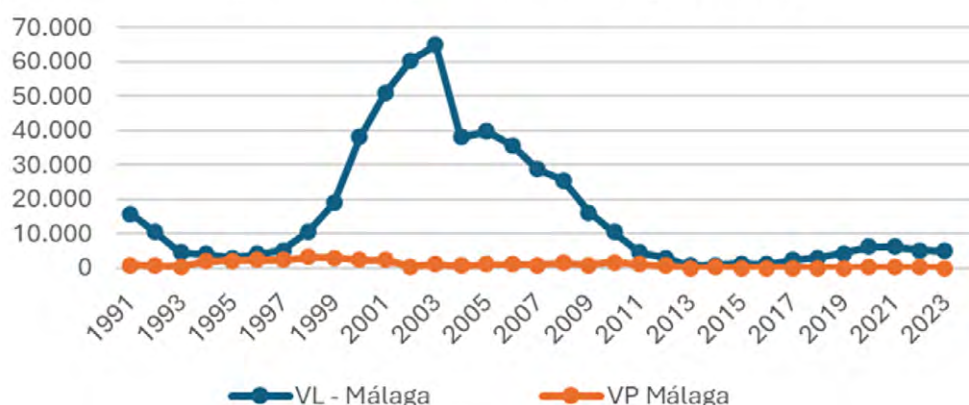
³² *Ídem.*



Evolución VL y VP en Andalucía

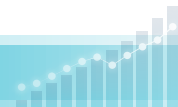


Evolución VL y VP en Málaga (provincia)



Fuente: Elaboración propia en base a MINECO (2024).

En base a los datos del Censo de Población y Viviendas relativos a las viviendas familiares (tabla 11), se observa que el comportamiento del mercado de la vivienda en el centro de Málaga en el periodo 2001-2021 ha sido diferente al del resto del municipio. Mientras que en todo el municipio el número de viviendas familiares creció un 20,6%, en el distrito censal más céntrico este crecimiento fue del 50%, y en su sección censal más representativa alcanzó un 65%. Sin embargo, a pesar del crecimiento generalizado en el número total de viviendas familiares, la proporción de viviendas principales (aquellas ocupadas de manera habitual) en el distrito más céntrico disminuyó del 56,5% al 45,3% del 2001 al 2021, y en su sección censal más representativa, del 54,2% al 37,5%. Los datos muestran un aumento significativo en el número de segundas residencias y viviendas vacías, muchas de las cuales pueden haberse convertido en Viviendas de Uso Turístico (VUT).

**Tabla 11. Tipos de viviendas familiares.**

Escalas	Viviendas familiares		Viviendas principales		Viviendas no principales	
	2001	2021	2001	2021	2001	2021
Málaga Municipio	217.079	261.858	78,6%	83,3%	21,4%	16,6%
Málaga Distrito 1	3.054	4.566	56,5%	45,3%	43,4%	54,7%
Málaga Sección 001	1.440	2.376	54,2%	37,5%	45,8%	62,50%

Fuente: Elaboración propia en base a Censo de Población y viviendas 2001 y 2021.

Asimismo, el comportamiento del régimen de tenencia de la vivienda (propiedad/ alquiler) del municipio es diferente al de sus zonas céntricas. En el periodo 2001-2021, mientras que en el municipio las personas que viven en propiedad han aumentado en un 6,9% (tabla 12), en la sección censal más representativa el aumento ha sido del 52,9%. Este incremento se compensa con una pérdida casi equivalente de las que viven en alquiler, las cuales han descendido en un 50,2% (tabla 13). Esto revela la mayor vulnerabilidad de las personas viviendo en alquiler a ser desplazadas por la conversión de viviendas en unidades de alquiler vacacional.

Otra tendencia generalizada es la mayor presencia de población extranjera, aunque vuelve a ser más acusada en la sección censal más céntrica, donde en el periodo 2001-2021 las personas extranjeras han pasado de representar el 4,0% al 17,3% de aquellas viviendo en propiedad y del 13,4% al 24,5% de las que viven en alquiler. Estos cambios sugieren un proceso de sustitución transnacional en estas áreas centrales.

Tabla 12: Población viviendo en propiedad.

Escalas de análisis	2001			2021		
	Nº total	% extranjeros	% españoles	Nº total	% extranjeros	% españoles
Málaga Municipio	434.934	0,9%	99,1%	46.4724	6,0%	93,9%
Málaga Distrito 1	2.441	2,5%	97,5%	2.838	13,3%	86,7%
Málaga Sección 001	726	3,9%	96,0%	1110	17,3%	82,4%

Fuente: Elaboración propia en base a Censo 2001, 2011 y 2021.

Tabla 13: Población viviendo en alquiler.

Escalas de análisis	2001			2021		
	Nº total	% extranjeros	% españoles	Nº total	% extranjeros	% españoles
Málaga Municipio	58.078	9,8%	90,2%	75.366	20,5%	79,5%
Málaga Distrito 1	1.327	13,11%	86,9%	909	27,7%	72,3%
Málaga Sección 001	838	13,4%	86,6%	417	24,5%	75,5%

Fuente: Elaboración propia en base a Censo 2001, 2011 y 2021.



Con el objetivo de profundizar en el análisis de estos procesos transnacionales en Málaga, para este estudio la población se ha dividido según su país de nacimiento³³. Así, se han identificado tres grupos: 1) población española; 2) población nacida en países con un Índice de Desarrollo Humano (IDH) inferior al puesto 50 (IDH<50 en adelante) y la nacida en países con un IDH superior al puesto 50 (IDH>50 en adelante). Las características de la población en Málaga, como en otros destinos turísticos, obliga a diferenciar dos grupos de IDH, el primero representan a extranjeros que vienen a trabajar, generalmente en empleos de baja cualificación y remuneración; el segundo grupo, superior al puesto 50 del IDH, suelen ser trabajadores cualificados o bien personas no activas que se asientan en el municipio por motivos de ocio y recreación; en ambos grupos, el diferencial de renta es una de las motivaciones principales, en los ID inferior al puesto 50, porque aquí están mejor remunerados los empleos que en sus países de origen; en el segundo grupo, porque España y Málaga es más barato que sus países de origen, esta una de las claves del capital creativo y los nómadas digitales que se asientan en Málaga.

En el municipio de Málaga, la población censada ha aumentado en un 1,65% durante el periodo 2011-2021. Sin embargo, ha descendido un 6,3% en el distrito y un 14,6% en la sección censal de estudio. En cuanto a los grupos de población, el mayor crecimiento se ha experimentado en personas nacidas en países con un IDH<50. Por su parte, tanto la población española, como la nacida en países con un IDH>50 ha decrecido en ambos casos. No obstante, la variación proporcional de las distintas poblaciones difiere en función de la escala de estudio (gráfico 6):

- La proporción de población española es mayor en el conjunto de la ciudad que en las zonas céntricas, pero ha disminuido en el distrito y especialmente en la sección censal estudiada, pasando del 77% en 2011 al 72% en 2021.
- La proporción de personas nacidas en países con IDH<50 es más alta en las zonas céntricas que en el resto de la ciudad, aunque ha disminuido en el distrito censal, reduciéndose del 12,4% al 12,1%.
- La proporción de personas nacidas en países con IDH>50 es también superior en las zonas céntricas. Aunque esta proporción ha disminuido levemente en la ciudad de Málaga, ha aumentado en las áreas más céntricas, pasando de 6,8% a 7,5% en el distrito y de 8,0% a 9,1% en la sección censal más representativa.

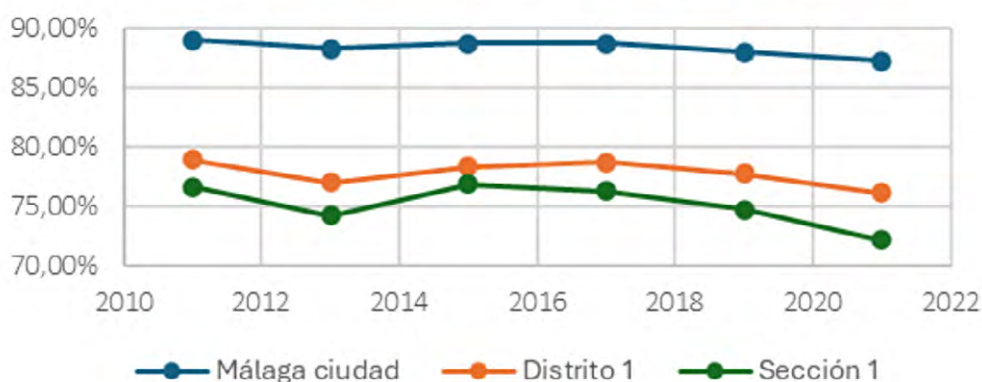
Estos datos sugieren un proceso de gentrificación transnacional más pronunciado en las áreas céntricas de Málaga, que puede estar añadiendo presión sobre el mercado local de la vivienda y generando un desplazamiento de los residentes con menores ingresos.

³³ *Vid. op. cit.* JOVER, J., y DÍAZ-PARRA, I., «Gentrification, transnational gentrification...»

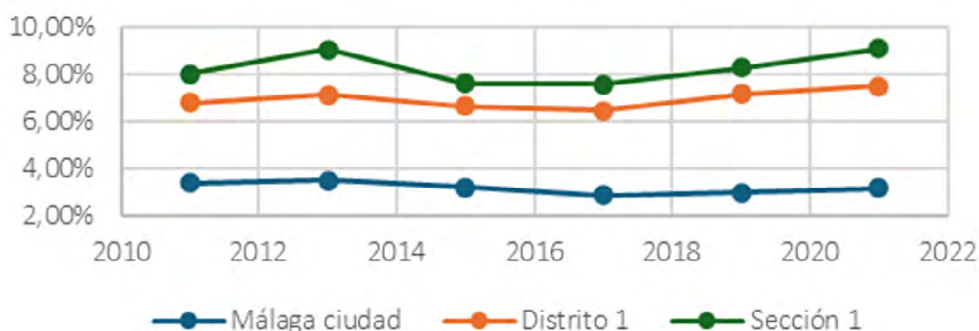


Gráfico 6. Evolución de la proporción de personas nacidas en: 1) España, 2) Países con IDH<50 y 3) Países con IDH>50 en distintas escalas administrativas de Málaga Capital.

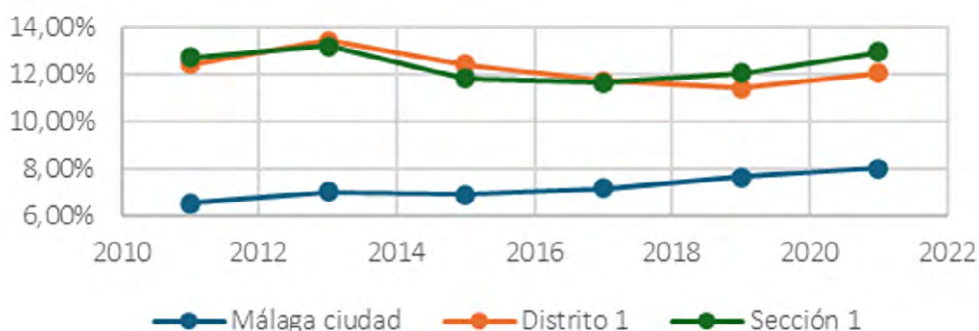
Evolución de la proporción de población española



Evolución de la proporción de población nacida en países con ID>50



Evolución de la proporción de población nacida en países con ID<50



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del padrón continuo (INE, 2021)



En 2021, en la ciudad de Málaga vivía en alquiler el 13,1% de la población. Este dato difiere del de grandes ciudades como Madrid o Barcelona, donde el porcentaje de esta población representa casi un tercio del total en Barcelona (31,4%) y un cuarto en Madrid (25%). Llegados a este punto se hace preciso recordar que no todo el mundo desea acceder a la vivienda a través de la propiedad, pese al esfuerzo por parte de los gobiernos y el mercado en atribuirle un valor social superior al del alquiler³⁴. No obstante, los precios del alquiler y la inexistencia de un parque público de vivienda en este régimen convierten la compra en la opción más consecuente:

“Ya era ansiedad todo el rato [el alquiler]. Yo no me lo planteaba, comprarme una casa, yo pensaba que iba a vivir toda mi vida de alquiler, porque tenía esta mentalidad, no pensaba... Y luego cuando yo les contaba [a su familia] que de un momento a otro me iba a tener que buscar otro alojamiento y que los precios estaban subiendo, pues me dijeron: ‘Si quieres, te ayudamos, y das este paso entre tus ahorros y los nuestros...’ Para comprarte una casa, y así pude hacerlo”

(Residente del Centro de Málaga)

En este sentido, las personas que no disponen de los recursos económicos ni las redes de apoyo necesarias para hacer frente a la compra de una vivienda se enfrentan a situaciones de creciente vulnerabilidad. Esto se traduce en una pérdida de autonomía personal de la que se beneficia, entre otros, el nuevo mercado del coliving: nuevos modelos residenciales comunitarios que juegan con la ilusión de la eterna adolescencia mientras especulan con la vivienda³⁵. De esta manera, se individualiza la responsabilidad estatal de garantizar un derecho de carácter fundamental, como es el derecho a la vivienda:

“La vivienda es un derecho, yo eso lo tengo súper claro, mucho más que el derecho a tener tú una vivienda en propiedad y que la alquiles. Tú no puedes pedir un dinero desorbitado por una vivienda y unos requisitos... O sea, ¡hay gente que le están pidiendo ya un año de adelanto! Eso me estaba diciendo una chica nueva en mi trabajo, que tiene trabajo y le estaba siendo muy difícil mudarse a Málaga. Ella está viviendo en Coín y mudarse a Málaga le está costando muchísimo”.

(Persona desplazada del Centro Histórico)

La subordinación del derecho a la vivienda al derecho a la propiedad se hace evidente con la creciente desprotección que está experimentando la parte arrendataria, a quienes las Agencias Inmobiliarias imponen honorarios abusivos que deberían pagar los arrendadores³⁶. La primacía del derecho a la propiedad se va consolidando en el imaginario social malagueño, dado que parece ser una de las principales vías de generación de ingresos

³⁴ Vid. op. cit. RUBIO DÍAZ, A., «Málaga...»

³⁵ NOGUERAS, A., «Celdas de pladur por dos mil euros: ‘coliving’ y otras formas de especulación para vivir como un eterno adolescente», *Eldiario.es*, 8 de mayo de 2024.

³⁶ SINDICATO DE INQUILINAS E INQUILINOS DE MÁLAGA, *El derecho a la vivienda en Málaga: un derecho fundamental a la intemperie*, 2018.



que permite el actual modelo económico, que ve a la vivienda como un bien de mercado y una inversión a futuro:

“Por un lado, están los vecinos que quieren vender porque es una oportunidad de ganar dinero; por otro lado, la otra gente que viene a comprar para hacer su negocio. Pero ¡cómo le dices a la gente que no gane dinero! Yo no le puedo decir a la gente... No, está bien se están buscando la vida, a otros niveles, pero no dejan de buscarse la vida”

(Residente del Centro de Málaga)

No obstante, además del desplazamiento residencial por motivos económicos, los residentes del Centro Histórico de Málaga están experimentando la desposesión simbólica y material de sus espacios y lugares de referencia:

“Yo bajaba con mis niños ahí a la plaza de la Merced, con las bicicletas, con los patines, con unos quiosquillos que había allí muy familiares, y ahora los niños no pueden jugar a la pelota porque como pasan los de las banderas con los grupos de turistas, van a la casa del Picasso y se hacen una foto con un tío que hay sentado en un banco... Y por eso los niños de Málaga no pueden jugar la pelota en una plaza ¿Para qué haces plazas entonces?”

(Residente del Centro de Málaga)

Como se ha mencionado anteriormente, la apuesta turística de la ciudad de Málaga se orientó al desarrollo del turismo urbano y cultural en su Centro Histórico. Para ello, se desplegaron una serie de políticas de regeneración y rehabilitación urbana cuyos objetivos iniciales fueron mejorar la calidad de vida de los residentes del centro de Málaga y combatir el proceso de despoblación que estaba teniendo lugar en la zona³⁷. No obstante, los resultados de estas políticas derivaron en la conversión del Centro Histórico de Málaga en un lugar atractivo para la industria turística:

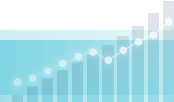
“Antes íbamos a bares y sitios donde escuchábamos música, había alguien que tocaba... No como ahora, que tienes que pedir quinientos mil permisos para tocar música... Antes, cuando llegaban las 2 de la mañana, todo el mundo se iba para su casa. Ahora, están los After que a las 7 de la mañana siguen abiertos en Calle Comedia, en Calle Méndez-Núñez... ¡A las 7 de la mañana!”

(Residente del Centro de Málaga)

Respecto al tejido comercial. Un tipo de intervención urbana que ha tenido gran repercusión en el comercio y el uso del espacio han sido las peatonalizaciones³⁸. Como generadores de entornos agradables para caminar y hacer compras, suelen atraer a residentes y visitantes que, a su vez, demandan más ambientes para el desarrollo de actividades de ocio.

³⁷ Vid. op. cit. SANTOS-IZQUIERDO, F., BLANCO-VÍLCHEZ, M., ROMERO-PADILLA, Y., y NAVARRO-JURADO, E., «Tourism and Urban...»

³⁸ Ídem.



Así, proliferan los establecimientos hosteleros, cuya concentración contribuye a una mayor afluencia de usuarios y, por ende, rentabilidad³⁹.

La imagen 2 muestra el paisaje comercial del centro de Málaga en el año 2024. Se puede observar un tejido comercial fuertemente orientado al ocio, especialmente en su cuadrante noreste. Entre los negocios orientados al ocio destaca la restauración (bares, restaurantes, cafeterías, discotecas y pubs) que supone el 44% de los establecimientos del Centro Histórico. Por su parte, los comercios con orientación doméstica (papelerías, ultramarinos, tiendas de decoración y menaje, de electrónica, hardware, productos especializados, entre otros) parecen encontrarse en el cuadrante suroeste, aunque no concentrados, se disputan el espacio con los establecimientos orientados al ocio y el alojamiento turístico, que se distribuyen por toda la ciudad. En este sentido, es importante destacar el aumento del alojamiento turístico, especialmente en la modalidad de los apartamentos turísticos, que, en tan solo dos años (2019-2021) llegaron a duplicarse en la zona de estudio⁴⁰.

Finalmente, aunque hemos asociado la naturaleza de las tipologías comerciales con determinadas prácticas (domésticas/ocio) la transformación del comercio del Centro Histórico de Málaga también ha consistido en la reorientación del público objetivo: de uno residente hacia uno itinerante, que no es necesario fidelizar, dado que el dispositivo turístico garantiza un flujo constante de usuarios, generalmente visitantes y turistas. En definitiva, se vislumbra otro factor que no hace referencia tan solo a la tipología de negocio, sino al público en el que dichos negocios se enfocan:

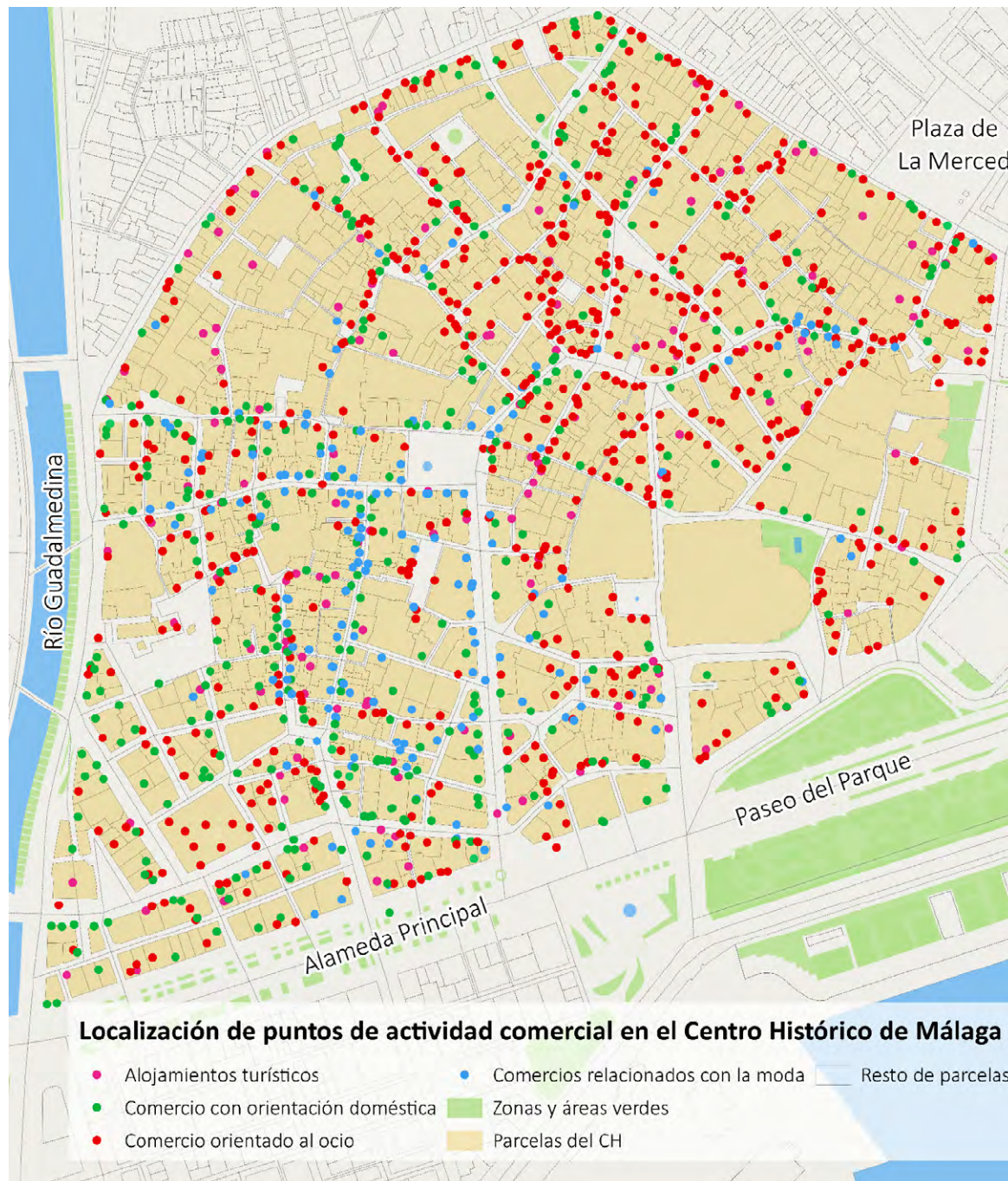
“Primero, se han perdido los comercios de referencia, pero también se han perdido los bares de referencia. Tú antes quedabas con la gente en un bar, y la gente que te atendía eran tus colegas. Tú ibas allí a un sitio y es que además no necesitabas ni quedar con nadie, porque por allí aparecía la gente, ¿sabes? Todo eso se ha perdido”

(Residente del Centro de Málaga)

³⁹ YOSHIMURA, Y., KUMAKOSHI, Y., FAN, Y., MILARDO, S., KOIZUMI, H., SANTI, P., MURILLO ARIAS, J., ZHENG, S., y RATTI, C. (2021). «Street pedestrianization in urban districts: Economic impacts in Spanish cities», *Cities*, núm. 103, 2021.

⁴⁰ *Vid. op. cit.* SANTOS-IZQUIERDO, F., BLANCO-VÍLCHEZ, M., ROMERO-PADILLA, Y., y NAVARRO-JURADO, E., «Tourism and Urban...»

Imagen 2. Paisaje comercial del Centro Histórico de Málaga. Año 2024.



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Google Nearby Places y Open Street Maps (OSM).

En resumen, el desplazamiento residencial en el Centro Histórico de Málaga está siendo acompañado por un proceso de gentrificación turística que transforma significativamente el tejido comercial de la zona. Mientras que en la Calle Larios y la zona Oeste se concentran cada vez más negocios franquiciados y marcas de lujo junto con alojamientos turísticos; en la zona Este se observa una proliferación de negocios turísticos, especialmente bares y restaurantes, que están homogenizando la oferta comercial y provocando una pérdida



de diversidad. En ambos casos, se constata un progresivo desplazamiento de negocios tradicionales y otros usos no turísticos, lo que refleja claramente los efectos característicos de la gentrificación turística en el área⁴¹.

VIII. Conclusiones

La localización de las VUT siguió una lógica espacial que capitalizaba la inmediatez de espacios de alto valor turístico, como el centro de las ciudades y sus principales recursos, expandiéndose desde ahí hacia áreas periféricas a los mismos y dando el salto hacia otras zonas aprovechando las infraestructuras locales como el transporte. El efecto es similar al de una mancha de aceite que se amplía poco a poco e influencia nuevas zonas en el proceso. El análisis nos habla de incrementos de hasta un 33% de media en el precio del alquiler de las ciudades turísticas cuando las VUT alcanzan el 10% sobre el total de viviendas. Es importante resaltar que estos cálculos responden a la ciudad tratada de forma global, pero una ciudad se compone de muchas realidades diferentes. El componente espacial y cualitativo del análisis nos habla de estas diferencias en Málaga: cuando las VUT penetran en zonas más vulnerables, como la periferia del centro de Málaga, a la subida del precio del alquiler se suman otros problemas de convivencia que ya existían en el núcleo germinal de las VUT, el centro histórico, junto a un cambio paulatino del paisaje comercial, que empieza a priorizar una demanda flotante más “rentable” económicamente, pero que está generando conflictos sociales en la sociedad malagueña.

Las VUT son una manifestación del crecimiento turístico, que ya ha consagrado al “tiempo de no trabajo” como la materia prima del siglo XXI. La influencia que ejercen las VUT sobre el precio del alquiler es un componente más de un fenómeno que necesita de mecanismos de regulación en el corto plazo para garantizar el acceso a soluciones habitacionales dignas. Pero el problema va más allá: no es la forma, es el paradigma, y este cambio llegará antes, casi con toda probabilidad, como tendencia de una demanda sensibilizada. Mientras tanto, la principal responsabilidad reguladora en Andalucía ha recaído en los ayuntamientos y en sus competencias de ordenación urbanística, a través de ordenanzas y de los Planes Generales de Ordenación Urbana, y como se ha puesto de manifiesto también pueden intervenir el estado y las comunidades autónomas. Que la vivienda es un bien de mercado es una realidad lógica dentro del sistema económico liberal en el que operamos; su consideración exclusiva como bien de mercado, a costa de todo lo demás, es una elección cuestionable que empieza a tener contestación desde la sociedad.

IX. Referencias

AMORE, A., DE BERNARDI, C., & ARVANITIS, P., «The impacts of Airbnb in Athens, Lisbon and Milan: a rent gap theory perspective», *Current Issues in Tourism*, núm. 25(20), 2020.

BANCO DE ESPAÑA, [El mercado de la vivienda en España](#), 2024.

BARRON, K., KUNG, E., PROSERPIO, D., «The Effect of Home-Sharing on House Prices and Rents: Evidence from Airbnb», *Marketing Science*, núm. 40(1) 2020.

⁴¹ *Ídem*.



BLÁZQUEZ-SALOM-SALOM, M., BLANCO-ROMERO, A., GUAL CARBONELL, J., & MURRAY, I., «Tourist Gentrification of Retail Shops in Palma (Majorca)», en C. MILANO, J. M., CHEER, y M. NOVELLI (Eds.), *Overtourism: Excesses, Discontents and Measures in Travel and Tourism*, CABL.

BRITTON, S., «Tourism, Capital, and Place: Towards a Critical Geography of Tourism», *Environment and Planning D: Society and Space*, núm. 9(4), 1991.

BUGALSKI, Ł. «The undisrupted growth of the airbnb phenomenon between 2014–2020». The touristification of european cities before the covid-19 outbreak, *Sustainability*, núm. 12(23), 2020.

CASTRO-NOBLEJAS, H., SORTINO-BARRIONUEVO, J.F., & REYES-CORREDERA, S., «Proceso de gentrificación de un espacio degradado convertido en escaparate cultural. El caso del Centro Histórico de Málaga», *Revista de Estudios Andaluces*, núm. 43, 2022.

CÓCOLA-GANT, A., «Tourism and commercial gentrification», RC21 International Conference on *The Ideal City: Between Myth and Reality. Representations, Policies, Contradictions and Challenges for Tomorrow's Urban Life*, 2015.

DE LA CALLE VAQUERO, M., «Turistificación de centros urbanos: clarificando el debate», *Boletín de La Asociación de Geógrafos Españoles*, núm. 83, 2019.

DÍAZ, I., y SEQUERA, J. Introducción al número especial «Turistificación y transformación urbana. Debates sobre la especialización turística y sus consecuencias socioespaciales», *Cuadernos Geográficos*, núm. 60(1), 2020.

EXCELTUR, Balance empresarial del IT de 2024 y expectativas para el IIT de 2024, *Perspectivas turísticas*, núm. 88.

GURRAN, N., y PHIBBS, P., «When Tourists Move In: How Should Urban Planners Respond to Airbnb? », *Journal of the American Planning Association*, núm. 83(1), 2017.

GUTTENTAG, D., «Airbnb: disruptive innovation and the rise of an informal tourism accommodation sector», *Current Issues in Tourism*, núm. 18(12), 2015.

HERNÁNDEZ-RAMÍREZ, J., «La voracidad del turismo y el derecho a la ciudad», *Revista Andaluza de Antropología*, núm. 15, 2018.

HORN, K., y MERANTE, M., «Is home sharing driving up rents? Evidence from Airbnb in Boston», *Journal of Housing Economics*, núm. 38 (24), 2017.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (INE), [Estadística de Hipoteca \(H\)](#), 2024.

JOVER, J., y DÍAZ-PARRA, I., « Gentrification, transnational gentrification and touristification in Seville, Spain », *Urban Studies*, núm. 57(15), 2020.



NAVARRO-JURADO, E., ROMERO-PADILLA, Y., ROMERO-MARTÍNEZ, J. M., SERRANO-MUÑOZ, E., HABEGGER, S., y MORA-ESTEBAN, R., «Growth machines and social movements in mature tourist destinations Costa del Sol-Málaga », *Journal of Sustainable Tourism*, núm. 27(12), 2019.

NOGUERAS, A., «Celdas de pladur por dos mil euros: <coliving> y otras formas de especulación para vivir como un eterno adolescente», *Eldiario.es*, 8 de mayo de 2024.

OBSERVATORIO DE MEDIO AMBIENTE URBANO DE MÁLAGA (OMAU), Análisis de los usos en planta baja en el ámbito del PEPRI Centro, Ayuntamiento de Málaga, Málaga, 2019.

ROMERO-PADILLA, Y., CEREZO-MEDINA, A., NAVARRO-JURADO, E., ROMERO-MARTÍNEZ, J.M., y GUEVARA PLAZA, A., «Conflicts in the tourist city from the perspective of local social movements», *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, núm. 83, 2019.

RUBIO DÍAZ, A., «Málaga. De Ciudad a Metrópolis», Asociación Provincial de Constructores y Promotores, 2003.

SANTOS-IZQUIERDO, F., BLANCO-VÍLCHEZ, M., ROMERO-PADILLA, Y., y NAVARRO-JURADO, E., «Tourism and Urban Policy: rehabilitation, touristification, and transformation of the commercial fabric of Malaga's Historic Centre», *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles* núm. 99, 2023.

SINDICATO DE INQUILINAS E INQUILINOS DE MÁLAGA, El derecho a la vivienda en Málaga: un derecho fundamental a la intemperie, 2018.

SOJA, E.W., *Postmetrópolis. Estudios críticos sobre ciudades y regiones*, Traficante, 2008.

TODD, J., MUSAH, A., y CHESHIRE, J., «Assessing the impacts of Airbnb listings on London house prices», *Environment and Planning B: Urban Analytics and City Science*, núm. 49(1), 2022.

YOSHIMURA, Y., KUMAKOSHI, Y., FAN, Y., MILARDO, S., KOIZUMI, H., SANTI, P., MURILLO ARIAS, J., ZHENG, S., y RATTI, C. (2021). «Street pedestrianization in urban districts: Economic impacts in Spanish cities», *Cities*, núm. 103, 2021.

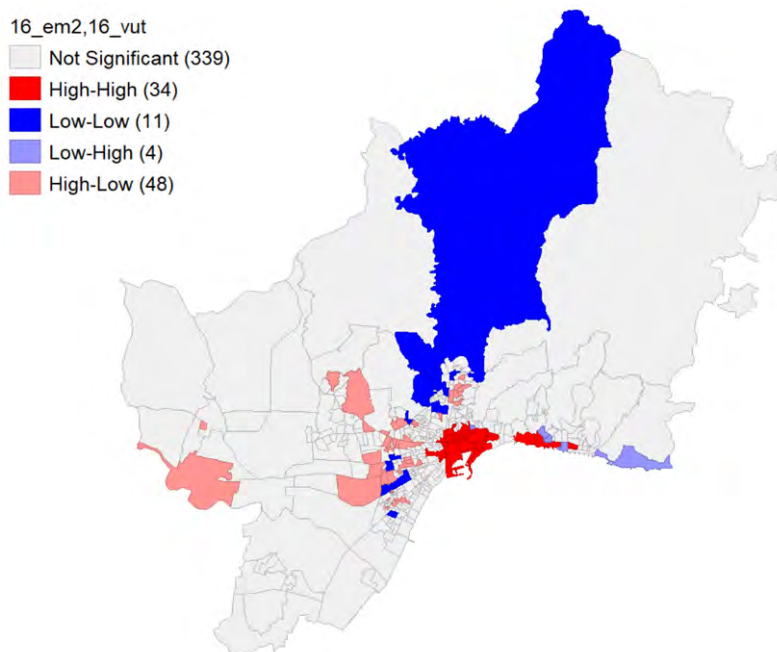
YRIGOY, I., «Rent gap reloaded: Airbnb and the shift from residential to touristic rental housing in the Palma Old Quarter in Mallorca, Spain », *Urban Studies*, Vol. 56(13), 2019.

ZUKIN S., «Socio-spatial prototypes of a new organisation of consumption: the role of real cultural capital», *Sociology*, núm. 24(1).



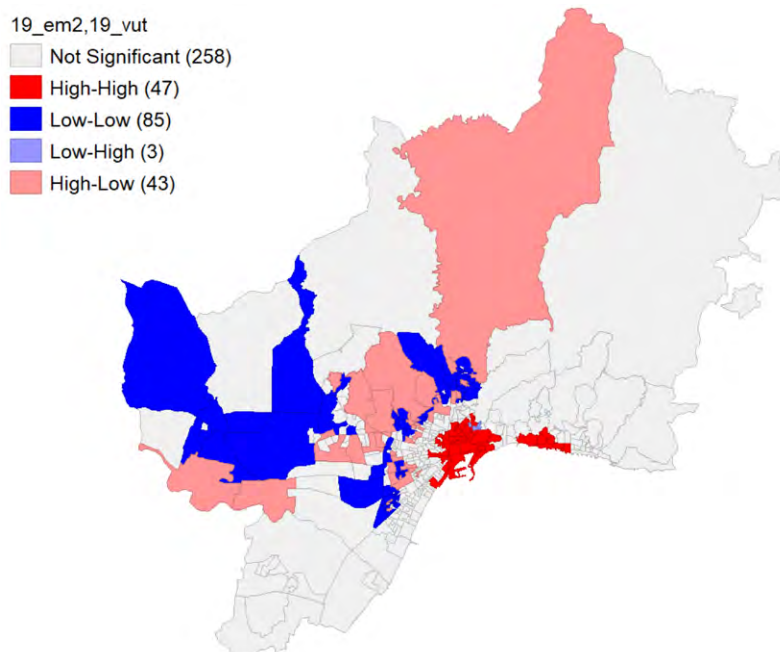
Anexo I

Imagen 3: relación entre las variables precio de alquiler y concentración de VUT en Málaga en 2016. Rojo intenso: precios altos y concentración de VUTs alta. Azul intenso: precios bajos y concentración de VUTs baja.



Fuente: elaboración propia con datos de Briansre y el Registro de Turismo de Andalucía.

Imagen 4: relación entre las variables precio de alquiler y concentración de VUT en Málaga en 2019. Rojo intenso: precios altos y concentración de VUTs alta. Azul intenso: precios bajos y concentración de VUTs baja.



Fuente: elaboración propia con datos de Briansre y el Registro de Turismo de Andalucía.

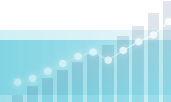
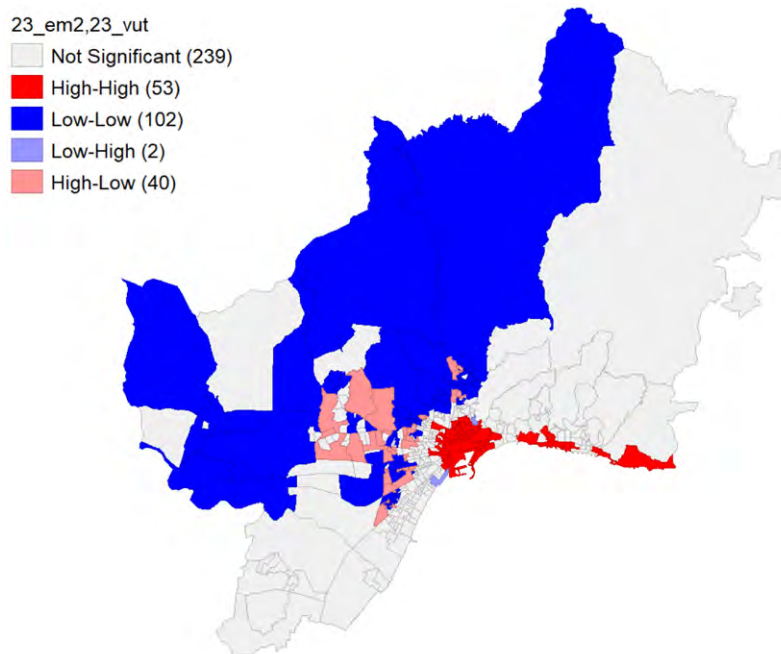


Imagen 5: relación entre las variables precio de alquiler y concentración de VUT en Málaga en 2023.
Rojo intenso: precios altos y concentración de VUTs alta. Azul intenso: precios bajos y concentración de VUTs baja.



Fuente: elaboración propia con datos de Briansre y el Registro de Turismo de Andalucía.

LA CIUDAD DESNUDA. MERCANTILIZACIÓN EXTREMA Y SEGREGACIÓN URBANA

Pedro Marín Cots. Economista y urbanista, presidente del Instituto de Estudios Urbanos y Sociales (IEUS).

SUMARIO: I. LA PRESIÓN TURÍSTICA, LA GENTRIFICACIÓN Y LA SEGREGACIÓN URBANA COMO DERIVADAS DE LA ECONOMÍA NEOLIBERAL. II. LA RENOVACIÓN URBANA Y SU VINCULACIÓN CON LA PRESIÓN TURÍSTICA. III. LA PRESIÓN TURÍSTICA POR BARRIOS EN 2024 DESDE LA PERSPECTIVA DE 2018. IV. NORMATIVA URBANÍSTICA SOBRE USOS Y REGULACIÓN DE DENSIDAD TURÍSTICA. V. CONCLUSIONES. VI. BIBLIOGRAFÍA.

Resumen

Los conflictos que en los últimos años aquejan a muchas ciudades, entre ellas particularmente a Málaga, forman parte de la esencia de la urbe desde la antigüedad. Una ciudad sin conflicto como modo de expresar los diferentes intereses de sus ciudadanos no sería tal. Pero una sociedad democrática debe tratar de encontrar un equilibrio estratégico en su forma urbana y en su cohesión social. El gran crecimiento de la presión turística de la última década ha desnudado a Málaga de algunos de sus atributos de referencia, al tiempo que ha impulsado una política urbana contraria a la que precisamente estaba aprobada, creando situaciones de gentrificación no solo en la ciudad histórica, sino en barrios centrales y del litoral costero. Aunque la vivienda de usos turístico es el segmento que mayores acusaciones ha recibido, en parte con razón por reducir la oferta de viviendas de alquiler clásico y aumentar precios, lo cierto es que el proceso es más complejo, y afecta a otros segmentos como el hotelero, los apartamentos, bares, restaurantes, terrazas que ocupan el espacio público, el exceso de mercantilización de la ciudad o incluso la disposición cuestionada de los fondos Feder entre otras cuestiones. Posiblemente solo a través de una mirada integral podamos recuperar el equilibrio perdido en el derecho a la ciudad.

Descriptores: Presión turística, capacidad de carga, renovación urbana, modificación morfología urbana, gentrificación, conflictos sociales, planeamiento urbanístico, regulación de usos e intensidades, derivadas jurídicas de sentencias judiciales.

Abstract

The conflicts that have plagued many cities in recent years, including Malaga in particular, have been part of the essence of the city since ancient times. A city without conflict as a way of expressing the different interests of its citizens would not be such. But a democratic society must try to find a strategic balance in its urban form and in its social cohesion. The great growth of tourist pressure in the last decade has stripped Malaga of some of its reference attributes, while promoting an urban policy contrary to the one that was precisely approved, creating situations of gentrification not only in the historic city, but in central and coastal neighbourhoods. Although tourist housing is the segment that has received the most accusations, partly rightly for reducing the supply of traditional rental housing and increasing prices, the truth is that the process is more complex, and affects other segments such as hotels, apartments, bars, restaurants, terraces that occupy public space,



the excessive commercialization of the city or even the questioned disposition of the Feder funds, among other issues. Perhaps only through a comprehensive approach can we recover the lost balance in the right to the city.

Keywords: Tourist pressure, carrying capacity, urban renewal, modification of urban morphology, gentrification, social conflicts, urban planning, regulation of uses and intensities, legal derivatives of court rulings.

1. La presión turística, la gentrificación y la segregación urbana como derivadas de la economía neoliberal

“Confío en la regulación espontánea del mercado para regular las viviendas turísticas en los centros históricos”

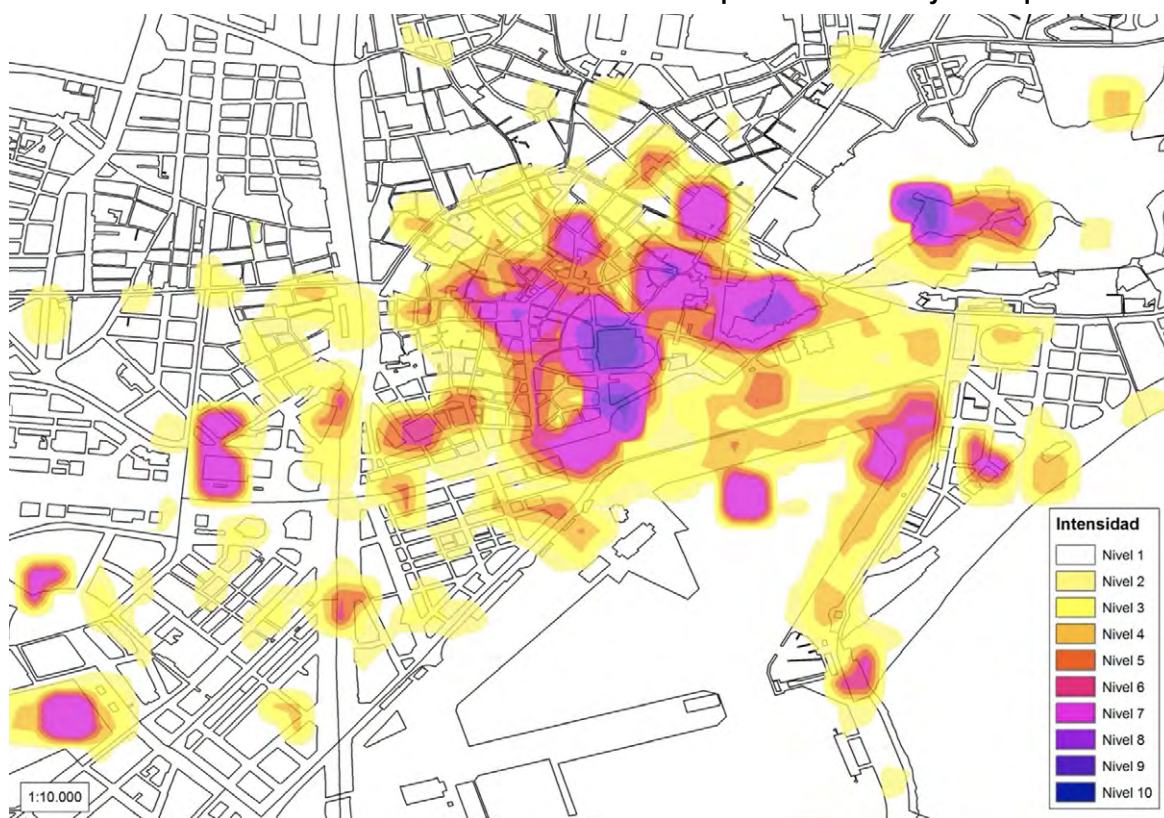
Francisco de la Torre, Alcalde de Málaga, 24 de mayo de 2017

Exeltur, Madrid “Como gestionar sosteniblemente el éxito turístico de las ciudades españolas”

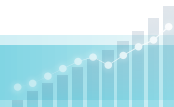
“Como bien sabes, la proliferación de las viviendas turísticas ha provocado una situación indeseable en la mayoría de las ciudades de España y de otros países vecinos al disminuir la oferta de vivienda para alquiler de larga duración”

Francisco de la Torre. Alcalde de Málaga. 19 de noviembre de 2024. Carta a Pedro Sánchez, Presidente del Gobierno

Plano 1: Intensidades de la actividad turística a través de las aplicaciones Flickr y Foursquare.



Elaboración propia.



Hubo una época que el planeamiento urbanístico, antes de su cancelación y suplantación, se caracterizaba por el rigor disciplinar, y como después la Agenda Urbana, era un marco de referencia estratégico para una ciudad. En el caso de Málaga, se conjuga la existencia una gran cantidad de planeamientos urbanísticos, estratégicos, climáticos o la propia Agenda Urbana de 2015, y un gran distanciamiento en su cumplimiento como señalaba el Informe Anual sobre el año 2022 (OMAU, 2023).

En concordancia con los tiempos banales que sugiere Guy Debord (1967), la praxis académica necesaria, con un tiempo de pensamiento y elaboración, parece haber cedido su sitio a ocurrencias improvisadas que a veces se confunden con los propios caprichos humanos. Y de estos procesos, no se libran ni las autoridades políticas, ni los técnicos de las diversas administraciones, habitualmente sin ningún espíritu crítico que les distancie del estamento político en una compleja relación cercanía/temor, posiblemente de reminiscencias psicológicas.

Los conflictos sociales que han ido en aumento en la última década con motivo del aumento de la presión turística y los efectos que ha tenido sobre la población residente que en muchos casos ha tenido que abandonar su residencia habitual y su barrio por el cambio de destino de su alojamiento a vivienda turística o por el aumento desmedido de los precios de la vivienda son claramente complejos, aunque están vinculados a determinadas políticas urbanas, que en ningún caso son inocuas.

La transición democrática y los primeros ayuntamientos democráticos, como en el caso de Málaga, tuvieron un ingente trabajo por recuperar el caos en la ordenación del territorio de la ciudad que el desarrollismo de la dictadura había dejado como herencia con una gran cantidad de calles sin infraestructuras y urbanización, y carentes de zonas verdes y equipamiento comunitario.

El instrumento más valioso que utilizó en esa época Málaga fue su nuevo plan general de 1983 que pretendía una configuración ordenada de la ciudad frente al “*urbanismo a la carta*” de los años sesenta y setenta. Para ello el necesario consenso ciudadano constituyó un tácito acuerdo social de cual eran las reglas de juego, que se puede hacer y que no se puede hacer, en las que el nuevo planeamiento urbanístico era básico.

Al PGOU de 1983, cuidadoso con la regulación de los usos e intensidades, le siguieron los planes de 1997 y 2011, más abiertos a los intereses mercantiles, pero conservando una gran parte del cuerpo doctrinal inicial. Fueron acompañados con los primeros Planes Estratégicos (1995), Agenda 21 (2005) y Agenda Urbana (2015), documentos pioneros no solo en España, sino en Europa, que mantenían el acuerdo o contrato social generado en la transición democrática.

Sin embargo, la importante transformación que comenzó a tener la ciudad a finales de los años noventa, ayudada en gran parte con fondos económicos europeos, y la progresiva globalización de la economía, posicionó a Málaga como una ciudad interesante para llevar a cabo inversiones económicas, principalmente inmobiliarias, que posiblemente necesitaban menos regulaciones urbanísticas que las que la ciudad tenía en sus diversos planes o agendas.



En algún momento, entre 2010 y 2015 aproximadamente, el acuerdo social que había regido con equilibrio los destinos de Málaga empezó a tensar sus costuras, y a ser dejado de lado, al igual que los objetivos iniciales del planeamiento general, el PEPRI Centro de 1990, la Agenda Urbana o el posterior Plan del Clima (2020).

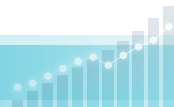
El relato habitual de la política urbana se fue desplazando de las formas pensadas y contrastadas del léxico urbanístico a maneras más caprichosas de actuación basadas en intereses particulares y económicos, dejando de lado los intereses generales. La ruptura del acuerdo social, los cambios radicales en el urbanismo regional y el fomento de actuaciones no contempladas en el planeamiento recuerdan a una vuelta a la política urbana de los años setenta, con una participación ciudadana cuestionada y distante, así como proyectos muy controvertidos como por ejemplo el proyecto de edificación en los antiguos terrenos de Repsol amplia zona verde en el PGOU de 1983, la Torre del Puerto y la modificación de su planeamiento, el convenio urbanístico y la consiguiente modificación de elementos de Bizcochero-Capitán, la ridícula Zona de Bajas Emisiones tolerada para todos los vehículos, o la renuncia la BRT del Rincón de la Victoria a Málaga, aprobado en 2017 y que contaba con fondos europeos.

En este contexto global de regresión y olvido del planeamiento inconveniente para los intereses mercantiles poco interesados también en las propuestas integradas de la Agenda Urbana, y por tanto en la dominante economía neoliberal es donde hay que situar la problemática de la presión turística y de las viviendas turísticas en particular.

En este sentido es esencial no perder la mirada holística del conjunto de las políticas urbanas y económicas que están vinculadas y son interdependientes entre sí. De ahí que los problemas generados por la masiva implantación de las viviendas turísticas (VUT) no deban analizarse en sí mismos, sino en relación con el conjunto de actividades turísticas que han crecido exponencialmente en los últimos años, hoteles, apartamentos turísticos, bares, restaurantes, terrazas y la consiguiente ocupación del espacio público, o la continua procesión de eventos en el centro histórico de la ciudad.

Sin embargo, es necesario dejar constancia de que el turismo ha sido durante muchas décadas, incluso antes de la inauguración del hotel Pez Espada (1959) el elemento esencial de la economía de Málaga, y es de esperar que lo siga siendo en el futuro combinado con otras actividades económicas como la industria. Por ello hay que diferenciar claramente el turismo que ha impulsado la economía, del turismo depredador que determinadas políticas urbanas de crecimiento continuo e insostenible pretenden llevar a cabo. La Costa del Sol y Málaga tienen en el recuerdo el destrozo que las políticas urbanísticas desarrollistas hicieron en el litoral y el conjunto del territorio y el paisaje de Málaga.

Las viviendas turísticas no es la única actividad que ha desplazado vecinos en un claro proceso de gentrificación, también los han realizado los apartamentos y hoteles que han ido ocupando parte o la totalidad de edificios que antes eran habitados de forma residencial. Posiblemente, si no hubiese habido VUT, su espacio lo hubiesen invadido en parte apartamentos turísticos u hoteles.



El enorme crecimiento turístico que ha experimentado Málaga desde el año 2000 (Marín, 2019), es con diferencia la actividad económica más importante de la provincia y aproximadamente casi un 20% del PIB de la capital, ha supuesto un proceso de gentrificación y pérdida de la población residente ya no solo de la ciudad histórica, sino también de barrios colindantes, del litoral costero, e incluso de barrios residenciales del interior como veremos más adelante. El crecimiento de viviendas de uso turístico en Málaga es de los más extremos de España. Teniendo una población tres veces más pequeña que Barcelona, tenemos más viviendas y plazas turísticas que la capital catalana. De la misma manera ocurre también comparativamente con Sevilla o Valencia (Marín, 2024).

De acuerdo con un estudio realizado por el Observatorio del Alquiler (2024) (impulsado por la Fundación Alquiler Seguro y la Universidad Rey Juan Carlos (URJC), Málaga es la ciudad española donde las viviendas turísticas detraen mayor oferta que antes era alquiler de larga temporada. Concretamente estima que el 21% de la potencial oferta de viviendas (37.150 unidades) son VUT. Sin embargo, utiliza únicamente como oferta turística las 7.783 viviendas que el algoritmo del Ministerio de Hacienda considera. Si lo ajustamos con las viviendas que tienen realmente licencia el nivel alcanzaría el 35%. Tanto un valor como el otro son en todo caso los más elevados de España, ya que el mismo ratio es del 10,8 en San Sebastián, el 9,9 en Valencia, el 5,1 en Madrid o el 5% en Barcelona.

También sería la ciudad española con menor oferta en alquiler con solo el 9,2%, muy inferior al 13,5 de Valencia, el 15,5% de San Sebastián, el 20,7% de Madrid o el 25,8 de Barcelona.

El Banco de España (2024), en su reciente informe sobre la vivienda de alquiler constara que entre los factores que limitan la oferta de viviendas en alquiler está el “auge de uso alternativos, como las viviendas turísticas, el alquiler de temporada y de habitaciones”, tres agujeros que dejó sin regular la Ley de Vivienda de 2023, comentados en su momento (Marín, 2023)

En el informe el BCE muestra a Málaga como la ciudad donde más ha crecido el precio de la vivienda de alquiler junto con Valencia. Entre 2015 y 2022 subió el 44%, porcentajes muy superiores al de las principales capitales españolas, donde la diferencia es que el nivel de renta familiar disponible es mucho más bajo que las citadas ciudades, con lo cual el esfuerzo para alquilar, como para comprar tiene un diferencial mucho mayor.

El Banco de España también sitúa a Málaga entre las ciudades cuya población tiene que hacer un esfuerzo superior al 50%, superiores a Madrid, San Sebastián, Valencia o Palma para pagar una renta de alquiler que no supere el 30%, porcentaje máximo aconsejado por el regulador español. Tinsa (2024), eleva el esfuerzo familiar en Málaga al 56,8%, 8 puntos más que en 2023.

Estas tensiones de precios y de esfuerzo familiar imposible ha conllevado simultáneamente una segregación urbana con el desplazamiento de la población original. Si analizamos por rangos de edad los datos de la población que han dejado su barrio original, son ciertamente contundente ya que afecta a un gran porcentaje de jóvenes entre 25 y



40 años. En el centro histórico esta fracción de edad disminuyó el 7,43%, en Lagunillas un 7,27%, en San Felipe Neri un 9,70%, en el Molinillo un 2,69%, en La Merced un 9,16%, en el Ejido un 5,45%. En El Palo Playa un 24,76%, en Las Acacias un 25,25%, en Pedregalejo Playa un 19,42%, en Pechel Sur un 7,44%, en El Bulto un 7,21% (Marín, 2024).

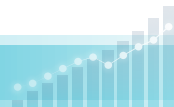
Los objetivos del PEPRI Centro de 1990, como los del PGOU de 2011 y la Agenda Urbana fueron obviados y dejados de lado, ya que el primer objetivo o meta era *“el mantenimiento de la población existente y captación mediante las actuaciones y procesos de renovación, de nueva población en las áreas degradadas”*. No solo no se impulsó la recuperación de la población, sino que se ha facilitado su expulsión al producirse una gran sustitución de la vivienda residencial por usos turísticos, principalmente viviendas de uso turístico, pero también por apartamentos y hoteles (Marín, 2019).

La *“conservación de la estructura urbana”* y el *“control de las actividades terciarias”* era otro de los objetivos básicos del PEPRI¹ que tampoco se han llevado a cabo. El crecimiento sin control del uso terciario donde se incluyen los usos de alojamiento ya sean hoteles, apartamentos o viviendas turísticas han modificado de manera radical la morfología urbana, al igual que la sustitución del comercio tradicional por el franquiciado (Marín, 2014). En algunos ámbitos las plantas bajas de manzanas completas de edificación superan el 80% de actividad de hostelería, rompiendo el equilibrio de usos compatibles y complementarios del planeamiento urbanístico (OMAU, 2019). Entre la primavera y el otoño de 2024 ha tomado forma la crispación social a cuenta de los frecuentes aumentos de los precios de alquiler y compra de viviendas, del número desorbitado de viviendas turísticas que hay en Málaga en relación a otras ciudades españolas, y en definitiva un cierto hartazgo a la excesiva presión turística y la conversión de la ciudad, ya no solo el centro histórico en un gran parque temático que difumina y banaliza la identidad propia de Málaga.

Es necesario recordar que desde que la presión turística comenzó a crecer de manera exponencial, hacia 2016-2017, no se hicieron esfuerzos por regular los usos turísticos como comenzaron a realizar otras ciudades, ni tampoco se aplicó su planeamiento urbanístico, el ahora más celebre art. 6.4.2. que limitaba la implantación de viviendas turísticas o apartamentos en edificios residenciales.

Este malestar que ha ido progresivamente en aumento, no solo por los conflictos vecinales y las molestias que el turismo masivo supone, sino por la sensación de discriminación hacia la población local en beneficio de los propios turistas o la nueva población que se pretende atraer con los requisitos de solvencia tecnológica o con credenciales de talento. Una percepción de pérdida del derecho a la ciudad en el léxico de Lefebvre (Moreno, 2022).

¹ Los objetivos del PEPRI de 1990 eran: **1** Recuperación y conservación de la estructura urbana y su tipología edificatoria mediante procesos de rehabilitación. **2** Control de los procesos de renovación urbana en cuanto a la homogeneidad de sus principales parámetros, recuperando la continuidad perdida en el proceso edificatorio. **3** Mantenimiento de la población existente y captación mediante las actuaciones y procesos de renovación, de nueva población en las áreas degradadas. **4** Controlar las actividades terciarias, revitalizando aquellas de uso tradicional. **5** Mejorar la accesibilidad y circulaciones interiores, así como la permeabilidad entre las distintas piezas urbanas. **6** Mejorar el medio ambiente y el paisaje urbano, y la dotación de equipamientos públicos y privados como base fundamental para la revitalización de la zona.



El sentimiento de discriminación y de ciudadanos de segunda categoría no solo no es adecuado para impulsar la necesaria cohesión social y territorial de Málaga, sino que además puede ser un peligroso caldo de cultivo de posiciones sociales y políticas extremas que desde hace unos años se perciben claramente no solo en Europa si no en nuestro propio país como el malestar en la turistificación (Cañada, Murray, dit Chiroit; 2023).

De manera breve podríamos señalar que la nueva problemática está centrada en la (i) masificación turística, (ii) de pérdida de identidad de la ciudad, (iii) de su banalización como parque temático y su simulación como falsa representación, (iv) de la falta de regulación de la presión turística, (v) de la importante disminución de viviendas en alquiler destinadas a viviendas turísticas y apartamentos, y aumento exponencial de los precios, lo que dificulta aún más el problema del acceso a la vivienda, (vi) del sentimiento de discriminación como ciudadanos de segunda categoría, (vii) de la modificación estructural de la morfología del ámbito central de Málaga, habría que añadir no ya (viii) las molestias de convivencia que se crean en un edificio entre turistas y residentes, que fue posiblemente el primer conflicto, sino (ix) las derivadas sobre la salud física y mental de las personas que tienen que soportar la incomodidad del ajetreo y los ruidos continuos, de día o de noche que producen los turistas al tener lógicamente otros horarios, y la fatiga crónica que significa convivir en esta situación.

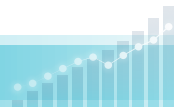
También, y lo considero importante en el contexto general de la mercantilización extrema de la ciudad como consecuencia de una política urbana y económica neoliberal, hay que destacar tres aspectos:

[i] La creciente importancia en la economía malagueña del aumento de riqueza a partir de las rentas del suelo e inmobiliarias en lugar del beneficio, elemento clave en el modo de producción capitalista clásico. Ahora con la rentabilidad sacada de la actividad turística, principalmente de las viviendas turísticas, se refuerza esa característica feudal que también es característica de la economía financiera postcapitalista.

[ii] La economía y la sociedad desregulada que impulsan el fetichismo del consumo de bienes y servicios, en algunos casos innecesarios, conllevan un abandono de la sociedad de valores como referencia social y colectiva. En la sociedad del espectáculo donde todo se compra y se vende, el valor de cambio pierde su dicotomía en relación al valor de uso. La ética de la codicia como objeto de vida.

[iii] La presión turística, en su derivada de gentrificación, y como parte de una economía desregulada, aumenta los niveles de desigualdad y cohesión social entre los propietarios que generan rentas, y los no propietarios, que además en muchos casos deben abandonar sus barrios originales de residencia en una suerte de segregación urbana.

En todo caso, la actual situación social de Málaga no deja de ser un proceso de gentrificación (con grandes niveles de turistificación) de “manual” a gran escala, como posiblemente los más prestigiosos estudiosos del tema no podrían haber imaginado (Smith, 1996).



Podemos definir la gentrificación como el procedimiento por el que un barrio o partes de una ciudad o un ámbito metropolitano desplaza a sus habitantes originales ante la llegada de nuevas personas o familias con mayor poder adquisitivo, produciendo un proceso de marginación y segregación urbana. Y como tal es un conflicto social entre los niveles económicos que pretenden maximizar sus beneficios sin importarles las consecuencias (Marín, 2024), y la parte de la población que pierde derechos ciudadanos y calidad de vida ante una actividad económica, la turística, convertida en depredadora.

Determinadas políticas urbanas se plantean unos objetivos concretos, en el caso del exceso de mercantilismo desregulado al que estamos asistiendo en Málaga está impulsando la desigualdad social y la segregación residencial. Y avanzar en un modelo de ciudad o espacio metropolitano dual donde los mayores niveles de renta de la nueva clase talentosa, tecnológica y digital se asienten en los territorios de los antiguos residentes locales (Marín, 2023).

A la primera gentrificación de origen turístico, le puede seguir en este sentido una segunda gentrificación más clásica por motivos de mayor nivel de renta, y no por la mera instalación de apartamentos, hoteles o viviendas turísticas. Esta gentrificación se ha conocido en diversas ciudades avanzadas en procesos que Richard Florida (2008) denominaba “ciudades creativas”.²

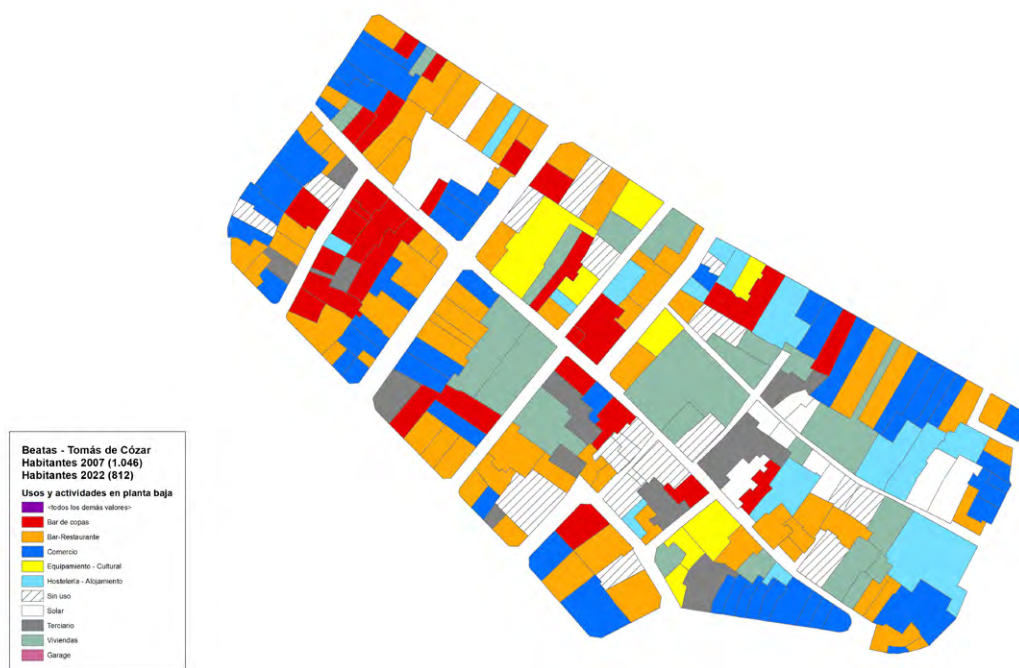
Carlos Soto, periodista de La Vanguardia en un ya lejano artículo de 2016³ nos mostraba los problemas de los veteranos habitantes de San Francisco, instalados algunos desde los gloriosos años sesenta del movimiento hippie y a los que los rápidos aumentos de los precios de la vivienda con motivo de la llegada de nuevos trabajadores tecnológicos de Silicon Valley, les iban expulsando de sus casas progresivamente. La gentrificación originada en San Francisco se iba también extendiendo progresivamente por otros municipios cercanos Mountain, Palo Alto, Cupertino, San José, etc.

² Florida consideraba que, en zonas urbanas emergentes, con trabajadores vinculados a las nuevas tecnologías, artistas, géneros sexuales diversos podían estar vinculados a un nivel de desarrollo económico elevado que impulsara una actividad profesional abierta y dinámica. Durante más de una década fue un contertulio muy solicitado, aunque su último libro sobre la crisis urbana era sensiblemente más pesimista.

³ La Vanguardia de 5 de junio de 2016. [Gentrificación en Silicon Valley](#): ¿Por qué la gente tira piedras a los autobuses de Google?



Plano 2: Parcelario de la zona de calles Beatas y Tomás de Cozar donde puede apreciar la pérdida de población entre 2007 y 2022. En un primer momento las pérdidas de vecinos se vinculaban a las parcelas donde se ubicaban pubs o bares de copas y debido a las molestias por ruidos. Posteriormente los restaurantes ocuparon una gran parte de los bajos comerciales, mientras las plantas superiores se destinaban en gran parte a viviendas turísticas y apartamentos.



Fotografía 1: calle San Agustín.



Fuente: PMC.



Fotografía 2: plaza del Siglo.



Fuente: PMC.

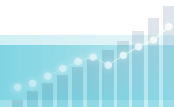
2. La renovación Urbana y su vinculación con la presión turística

“Ya en las memorias un pasado ficticio ocupa el sitio de otro, del que nada sabemos con certidumbre – ni siquiera que es falso”

José Luis Borges, Tlön, Uqbar, Orbis Tertius

En 1994 se puso en marcha la Iniciativa Comunitaria Urban, que a partir de ese momento iba a constituirse en el principal instrumento financiero para llevar a la práctica el reciente plan especial de protección y reforma interior (PEPRI) del centro histórico de Málaga de 1990. Desde entonces los diferentes instrumentos financieros Feder que podemos agrupar con la denominación de URBAN, ha supuesto una inversión pública de más de 115 millones de euros en el ámbito primero de la Ciudad Antigua y sus Arrabales, y después en el Ensanche Heredia, La Trinidad y El Ejido.

Ciertamente el cambio de imagen física del antiguo Centro Histórico degradado ha sido muy notable, gran parte de las calles antes invadidas por vehículos se han peatonalizado, y se han recuperado y rehabilitado un gran número de edificios (OMAU, 2010 y 2021). Sin embargo, conforme la actividad turística crecía de manera muy rápida, una parte sustancial de los edificios rehabilitados y otros que no lo habían sido comenzaron a instalar en sus interiores apartamentos y sobre todo viviendas turísticas lo que supuso el comienzo de la gentrificación y expulsión de los vecinos residentes.



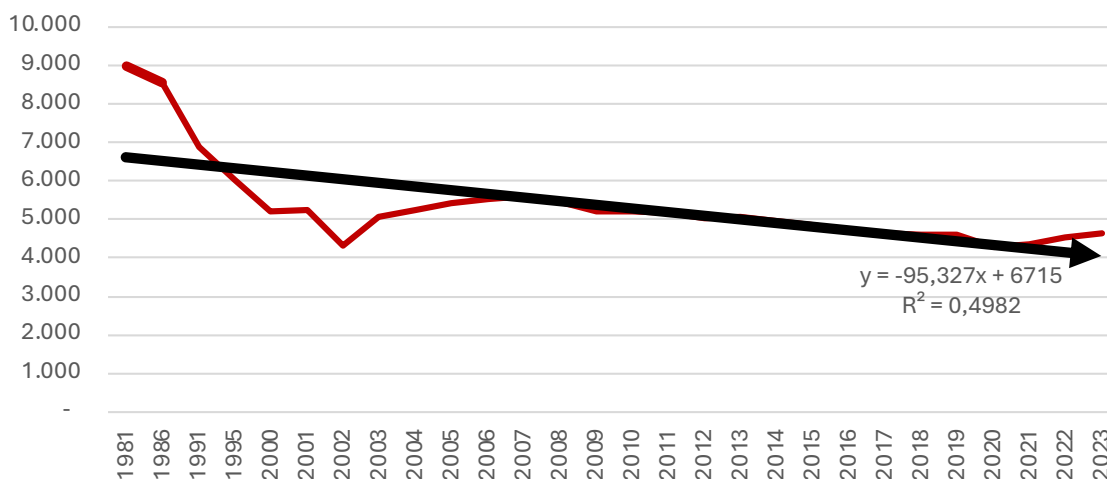
Un ejemplo de esta situación puede observarse en la operación desarrollada entre Pozos Dulces a través de Andes Pérez, el Muro de las Catalinas y la plaza del Pericón hacia calle Nosquera entre 2003 y 2015 (Marín, 2015). La rehabilitación de carácter privado de la edificación se sustentó en las nuevas infraestructuras y equipamientos financiados por URBAN y el Ayuntamiento. Inicialmente la nueva población eran vecinos de larga estancia, y hoy en día prácticamente más del 60% de las viviendas tienen actividad de apartamentos o de viviendas turísticas.

Aunque en un breve periodo de tiempo, entorno a 2006-2007, parecido que la población del Centro Histórico crecía ligeramente, lo cierto es que se trató de una situación muy transitoria, y hasta la actualidad ha seguido perdiendo población como muestra el gráfico adjunto. Y mientras disminuía la población residente, aumentaba el número de visitantes y turistas.

De forma similar a otras ciudades como Barcelona o Valencia, la sustitución de la población original por la oferta turística se ha concentrado en mayor medida en los barrios centrales de menor nivel de renta o más vulnerables. El eje Pozos Dulces-Nosquera es un ejemplo, pero también los pueden ser los barrios situados al norte de calle Carretería, o en la actualidad en Lagunillas. En los ámbitos de calle Larios, preferentemente de actividad comercial y terciario de oficinas en plantas altas, o en la actividad residencial-terciaria de la Alameda Principal, la ocupación turística es mucho menor.

Gráfico 1.

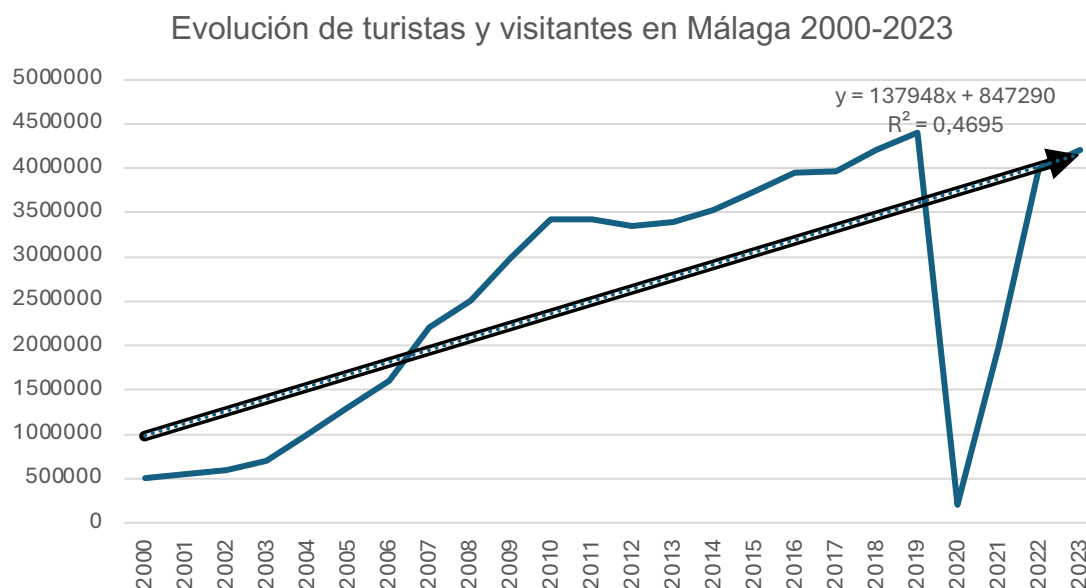
Evolución Población Ciudad Antigua 1981-2023



Fuente: Padrón municipal. Elaboración propia.



Gráfico 2.



Fuente: URB-AL, INE. Elaboración propia.

En todo caso, y como veremos en el siguiente apartado, la oferta turística se ha ido extendiendo fuera del área central de la ciudad, primero hacia el eje litoral de Pedregalejo, El Palo, la Malagueta o Huelin, y después hacia barrios en los que no era imaginable que llegara la oferta turística como Las Delicias, Sixto⁴ o Pinares de San Antón por señalar dos barrios tan contrapuestos.

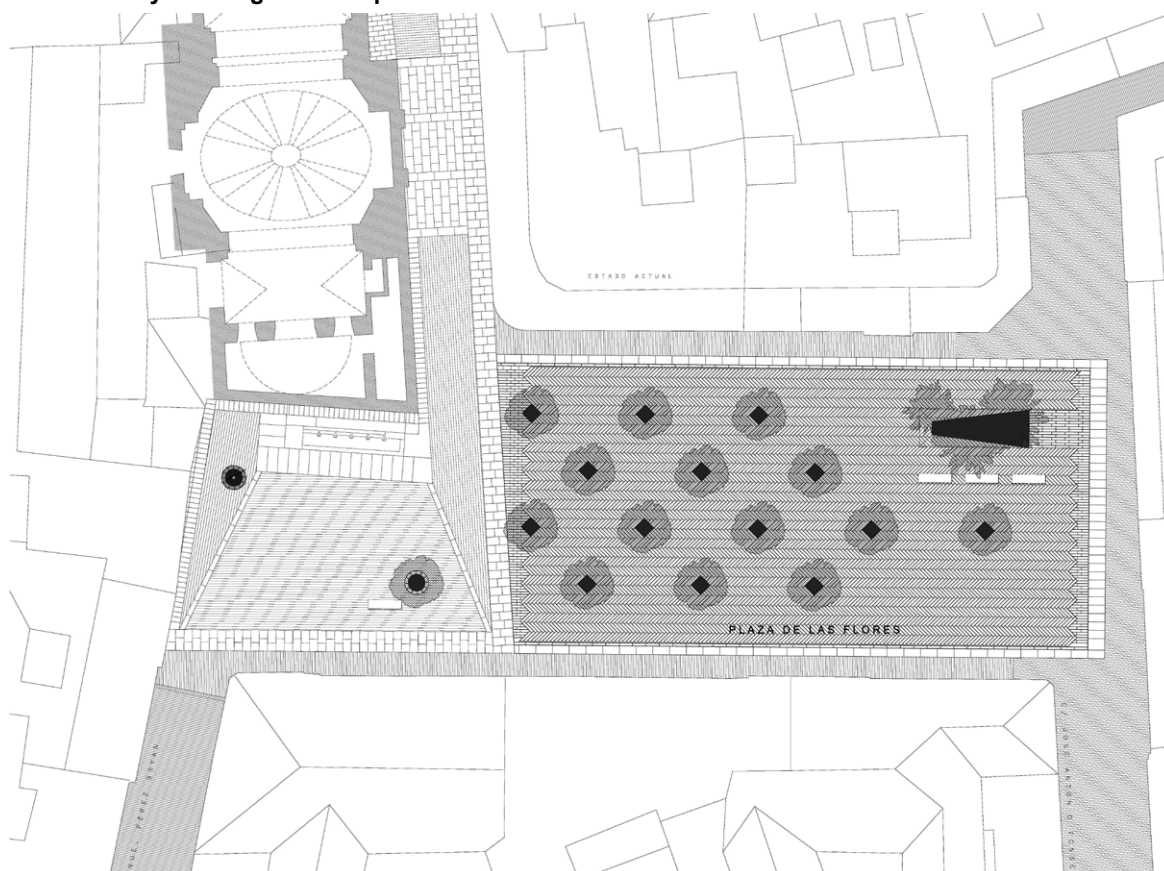
En los análisis realizados en los últimos años sobre el proceso de renovación del Centro Histórico (Moreno, 2019), y por extensión en otros ámbitos de la ciudad, se constata de forma común los efectos adversos que la renovación urbana ha producido (Rein, 2014), no ya en el proceso de gentrificación y expulsión de los vecinos, sino sobre los cambios en la morfología urbana (Barreiro, 2014). Veamos el ejemplo de la plaza de Las Flores. En el plano adjunto se puede observar el plano de planta de cómo se desarrolló el proyecto con el objetivo de realizar una plaza diáfana entre naranjos. La foto del estado original de la plaza duro poco tiempo, y aparecieron rápidamente locales de hostelería que llenaron de mesas el espacio público, alterando totalmente la idea original, financiada también por fondos europeos.

El arquitecto y urbanista Oriol Bohigas sostenía “que se crea identidad cuando se diseña y proyecta el espacio de la vida colectiva haciéndolo significativo, consiguiendo a su vez unos espacios fácilmente legibles y coherentes con las formas” (Sánchez, 2014). Evidentemente el modelo de expansión mercantil es totalmente ajeno a la estética y a las formas urbanas que impulsaron el planeamiento de la renovación de la ciudad histórica.

⁴ La Opinión de Málaga de 4 de agosto de 2024, de Alfonso Vázquez. “[Los pisos turísticos, también en Sixto, un barrio sin ascensores](#)”.



Plano 3: Proyecto original de la plaza de Las Flores.



Autores: Juan Gavilanes, Francisco González e Iñaki Pérez de la Fuente

Fotografía 3: Imagen de la plaza de Las Flores al terminar la rehabilitación (2008) y poco tiempo después.



Fuente: PMC.

Este ejemplo podemos replicarlo con los planos del proyecto original, la imagen real original y las que poco tiempo después hemos conocido con calles y plazas llenas de hostelería. Lo podemos ver en Strachan, en la plaza del Siglo y del Carbón, en calle Granada, en la plaza de la Merced, en calle Alcazabilla, y en un largo etcétera.



La reflexión común de los estudios realizados es básicamente que se ha producido una ruptura del equilibrio que la inicial renovación del Centro Histórico iba a producir. No solo en la expulsión de los vecinos originales, los cambios morfológicos, el aumento del ruido o la excesiva ocupación del espacio público. Sino el conjunto del proceso de gentrificación, además apoyado por la financiación europea de los fondos Feder. El instrumento financiero que inicialmente iba a servir para rehabilitar y revitalizar ámbitos vulnerables, han acabado siendo la alfombra roja para dar la bienvenida a las inversiones inmobiliarias y turísticas.

Fotografía 4: Plaza de la Constitución 2000.



Fotografía 5: Plaza de la Constitución 2002.



Fuente: PMC.



Fotografía 6: Alameda Principal lado norte 2014.



Fuente: PMC.

Fotografía 7: Alameda Principal lado norte 2024.



Fuente: PMC.



Fotografía 8: calle Alcazabilla 1998.



Fuente: PMC.

Fotografía 9: calle Alcazabilla 2014.



Fuente: PMC.



Fotografía 10: calle Arcos de la Cabeza 2003.



Fuente: PMC.

Fotografía 11: calle Arcos de la Cabeza 2021.



Fuente: PMC.



Fotografía 12: Puerto de Málaga 2004.

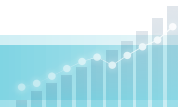


Fuente: PMC.

Fotografía 13: Puerto de Málaga 2016.



Fuente: Francisco Gutiérrez y PMC.



3. La presión turística por barrios en 2024 desde la perspectiva de 2018

“Quien no compre vivienda o suelo en Málaga se arrepentirá”

Gonzalo Bernardos, profesor de economía de la Universidad de Barcelona y tertuliano (Málaga Hoy 8 de octubre de 2024)

En agosto de 2024 la ciudad de Málaga disponía de 88.701 plazas turísticas entre plazas de hoteles, hostales, apartamentos y viviendas turísticas (VUT). Lo que supone un aumento del 153,9% respecto a los datos de 2018. He realizado la referencia a 2018 porque es el momento donde se consolida el gran crecimiento de la oferta turística en la ciudad, y también porque a partir de ese momento los datos empiezan a ser homogéneos, ya que el registro de viviendas turísticas se consolida en esos años agrupando a la mayoría del sector. En los años previos eran más fiables los datos que comercializaba Airbnb. Sin embargo, desde 2018 prácticamente la totalidad de los VUT están registradas, aunque todavía deben quedar cerca de dos mil viviendas no inscritas.

Tampoco sabemos cuántas de las 12.622 VUT están operativas. El INE calcula que operan 7.783 viviendas, pero lo hace en función de los datos de la AEAT y después de introducir un algoritmo de forma experimental, por lo que podría haber varios miles de VUT operando sin tributar, y las señaladas como no inscritas que posiblemente tampoco tributen.

Dentro del enorme crecimiento señalado del total de plazas en oferta destacan las viviendas turísticas que actualmente suponen 65.794 plazas, un 210% más que hace 6 años. El aumento de alojamientos ha sido también parecido un 200%.

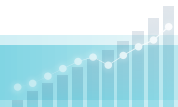
Cuadro 1: Alojamientos y plazas en tipos de alojamiento.

	2018	2018	2024	2024
Hoteles y Hostales	163	9.644	180	15.650
Apartamento	156	4.088	278	7.277
Vivienda Turística	4.208	21.206	12.622	65.794
Totales	4.527	34.938	13.080	88.701

Fuente: RTA Junta de Andalucía y Aproximación al Turismo en Málaga (Alter Eco).

En este estudio podemos estimar en función de la localización de las VUT que en un 78% (9.845 viviendas) eran previamente viviendas residenciales. Un 7% son promociones nuevas de viviendas turísticas, y un 12% son viviendas que estaban vacías o desocupadas y se han incorporado como vivienda turística. Otro 3% estarían previamente en otro tipo de situaciones.

De acuerdo con esta proyección las 9.845 viviendas que en 2013 tenían una actividad residencial actualmente tienen la actividad económica de vivienda turística. El INE estima en 37.150 viviendas la totalidad de oferta de viviendas residenciales y turísticas en Málaga, por lo que las viviendas residenciales que cambiaron de uso serían el 26,5%, un porcentaje sensible para intervenir en el alza de los precios del alquiler en la ciudad. Además, como luego veremos estos datos son medias de la ciudad, evidentemente hay barrios en los cuales la ocupación “turística” es muy superior.



El aumento de plazas en los apartamentos turísticos ha sido también muy significativo, pasando de 4.088 plazas en 2018 a 7.251 plazas en 2024. Este fuerte aumento del 77,4% proviene de la reconversión de hoteles de 1 y 2 estrellas, las viviendas residenciales transformadas en apartamentos y la renovación de edificios vacíos. Estos datos son importantes porque no solo hay un gran número de viviendas turísticas que antes era residenciales, sino también unas 1.200 viviendas residenciales han cambiado su uso por apartamentos turísticos.

El sector hotelero también ha aumentado sensiblemente la oferta de plazas desde 2018, concretamente un 62,2%, aunque el número de establecimiento no ha crecido tanto, solo 17 lo que supone un 10,4%. Sin embargo, estos datos tienen su explicación, en 2018 había 115 establecimientos tipo hostel y pensión incluidos en el ámbito hotelero, y 4.451 plazas. En la actualidad solo hay 82 establecimientos y 3.100 plazas, lo que muestra el cambio de actividad de un número considerable de hostales y pensiones a apartamentos turísticos y VUT.

Los hoteles de 4* han protagonizado el crecimiento principal de la planta hotelera. En 2018 había 25 hoteles con 4.907 plazas, y en la actualidad hay 32 con 6.381 plazas, un 30% más que hace 6 años. Sin embargo, los hoteles de 3* apenas han aumentado tanto en alojamientos (2) como en plazas (478). Los hoteles de 2* que han perdido 4 alojamientos y 30 plazas. Los hoteles de 1* tienden a desaparecer, eran 10 hace 6 años y actualmente son 7, pasando de 549 plazas a solo 170.

Los hoteles de 1 y 2 estrellas que han perdido plazas los han realizado en una parte por su reconversión en apartamentos o viviendas turísticas. Finalmente, los actuales 4 hoteles de 5* y 953 plazas, eran solo 2 y 717 plazas en 2018.

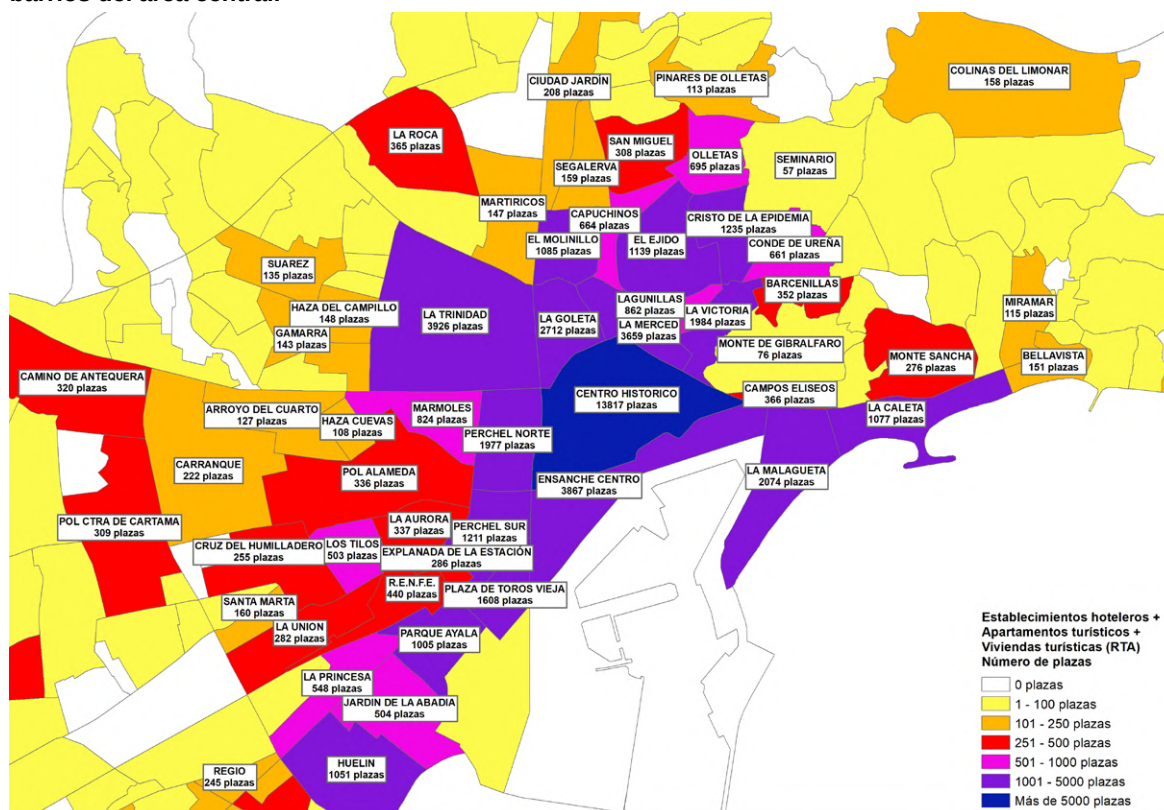
Con los datos disponibles del Registro Turístico de la Junta de Andalucía, de hoteles, apartamentos y viviendas turísticas y una vez georreferenciados he actualizado las características del conjunto de la oferta turística en Málaga.

La comparación con el año 2018 es importante, porque, aunque en esa época los niveles de presión turística eran ya muy altos, eran mucho menores que los actuales, lo cual supone una ocasión perdida de haber mantenido un centro histórico más o menos equilibrado, al igual que el resto de la ciudad.

En los seis años transcurridos entre 2018 y 2024, el sector hotelero creció en un 62% en su número de plazas, los apartamentos turísticos, casi duplicaron sus números, y las viviendas turísticas se triplicaron. Esta situación como hemos visto en los últimos tiempos es única en España en una ciudad del tamaño de Málaga.



Plano 4: Zoom de número de plazas totales de hoteles, apartamentos y de viviendas turísticas en los barrios del área central.



Elaboración Propia.

Los algo más de 300 barrios de la ciudad, agrupados a su vez en 20 grandes barrios que acordamos mutuamente en 2004 con el INE, obedecen a dos orígenes. En primer lugar, a los barrios históricos, distinguidos en función de su época de construcción y su tipología. A partir de los años sesenta hasta la actualidad, la delimitación de los planes parciales configuran los barrios que progresivamente se han ido añadiendo a los históricos.

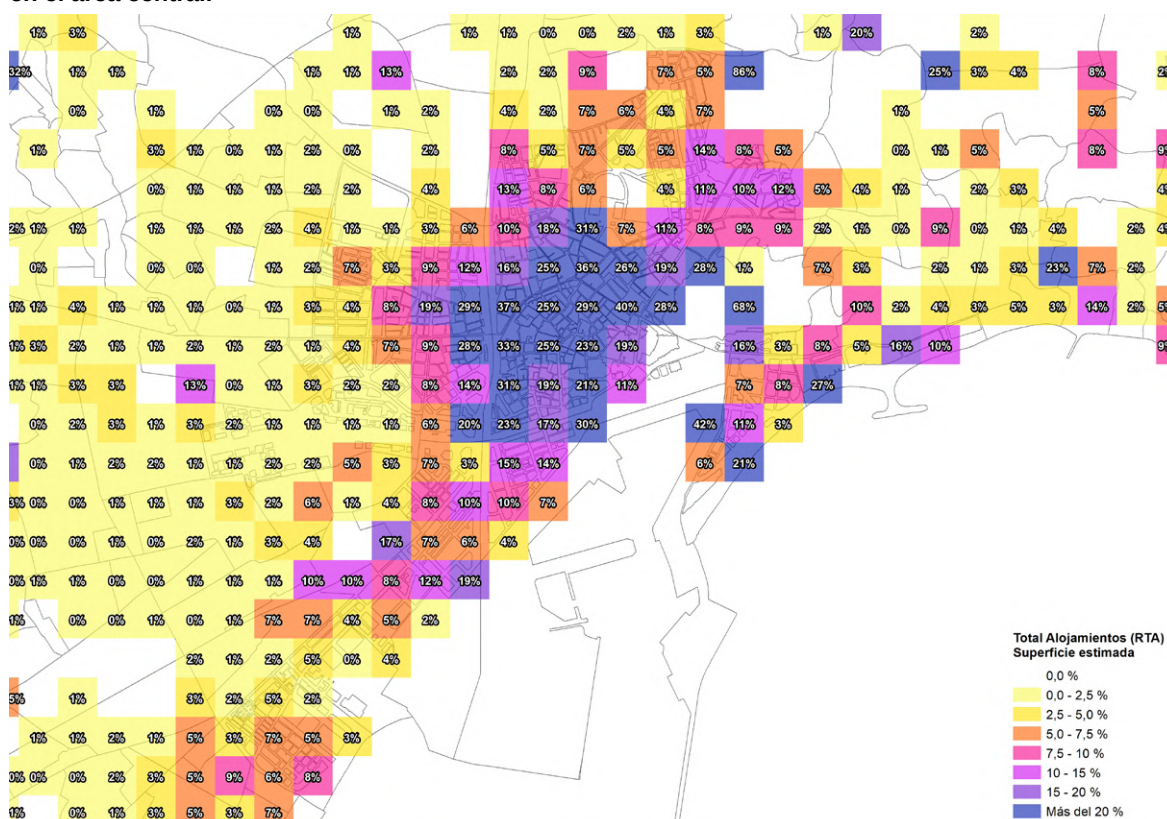
Por ello es muy importante trabajar desde la unidad básica territorial que es el barrio, aunque la suma de ellos pueda dar lugar a la Ciudad Antigua, los Arrabales, el Ensanche Heredia, o simplemente el área central de la ciudad, desde Huelin hasta la Malagueta.

Por ejemplo, en el plano 4 que agrupa al área central de la ciudad, mucho más allá del Centro Histórico podemos observar que éste por sí solo supone un total de 13.817 plazas de toda la oferta de hoteles, apartamentos y VUT. Es necesario insistir en la necesidad de contemplar la presión turística de manera global, no solo poniendo el foco en las viviendas turísticas.



Sumando los barrios más centrales al Centro Histórico, La Goleta, Ensanche, Perchel, La Trinidad, El Molinillo, etc., obtenemos casi 38.000 plazas. Y si le sumamos la Malagueta, Monte Sancha, La Caleta. Huelin, Los Tilos, Cruz de Humilladero, etc. Llegamos casi al 70% del total de las 88.701 plazas disponibles en la ciudad. En el plano 5 podemos observar el conjunto de la oferta turística en tramas de 200 x 200 metros con la densidad que suponen en m² construidos de usos turístico en relación al total del techo construido de cada ámbito.

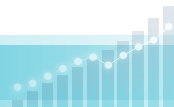
Plano 5: Zoom: superficie estimada de usos totales de hoteles, apartamentos y de viviendas turísticas en el área central.



Elaboración Propia.

Como podemos observar la presión turística conjunta es en algunas tramas superior al 30% o al 40%. En trabajos actuales publicados en IEUS, podemos ver el conjunto de planos de cada tipo de uso, hotel, apartamento o VUT. Pero, aunque las VUT sean las más numerosas, si no existieran una gran parte de los alojamientos se hubiesen desviado hacia apartamentos turísticos o hacia hostales, u hoteles de una o dos estrellas.

La diferencia con 2018, al igual que la oferta total de actividades turísticas, es que este porcentaje es sensiblemente menor, ya que al estar sensiblemente agotada la posibilidad de ampliar la oferta en el ámbito histórico de la ciudad, la oferta se ha ido desplazando hacia el resto de la Málaga.

**Cuadro 2: Plazas en Establecimientos Hoteleros 2018-2024.**

Barrio	2018	2024	Δ
Centro Histórico	2.486	3.449	38,7
Ensanche Heredia	921	1.448	57,2
La Trinidad	286	447	56,3
La Caleta	738	738	0,0
Plaza Toros Vieja	488	776	59,0
Perchel Norte	1.059	1.329	25,5
Perchel Sur	269	305	13,4
La Aurora	228	228	0,0
Guadalmar	384	426	10,9
Pol Com Valdicio	590	790	33,9

Fuente: 2018: OMAU-Alter Eco; 2014: Propia. Elaboración propia.

Cuadro 3: Plazas en Apartamentos Turísticos 2018-2024.

Barrio	2018	2024	Δ
Centro Histórico	1.820	2.753	51,3
La Trinidad	122	306	150,8
Ensanche Heredia	506	779	54,0
La Merced	521	616	18,2
La Goleta	348	520	49,4
La Victoria	97	134	38,1
Lagunillas	38	102	168,4
Cristo Epidemia	37	52	40,5
La Malagueta	44	92	109,1
Pedregalejo Playa	40	131	227,5
El Palo	64	88	37,5

Fuente: 2018: OMAU-Alter Eco; 2014: Propia. Elaboración propia.

Cuadro 4: Plazas en Viviendas Turísticas 2018-2024.

Barrio	2018	2024	Δ
Centro Histórico	2.870	7.615	165,3
La Trinidad	1.175	3.173	170,0
Ensanche Heredia	596	1.640	175,2
La Merced	1.329	2.878	116,6
La Goleta	820	2.159	163,3
La Victoria	647	1.758	171,7
Perchel Norte	192	629	227,6
Plaza Toros Vieja	279	752	169,5
Cristo Epidemia	400	1.183	195,8
Perchel Sur	269	750	178,8
El Ejido	443	1.028	132,1
El Molinillo	293	1.023	249,1
San Felipe Neri	318	940	195,6
Lagunillas	222	735	231,1
Marmoles	260	774	197,7
Olletas	164	578	252,4
Capuchinos	227	611	169,2
La Malagueta	698	1.744	149,9
Pedregalejo Playa	310	1.067	244,2
El Palo	288	1.067	270,5
Huelin	242	993	310,3

Fuente: 2018: OMAU-Alter Eco; 2014: Propia. Elaboración propia.

**Cuadro 5: Universo total de plazas turísticas 2018-2024**

Barrio	2018	2024	Δ
Centro Histórico	7.176	13.817	92,5
La Trinidad	1.583	3.926	148,0
Ensanche Heredia	2.023	3.867	91,2
La Merced	1.850	3.494	88,9
La Goleta	1.168	2.679	129,4
La Victoria	744	1.892	154,3
Lagunillas	260	837	221,9
Cristo Epidemia	437	1.235	182,6
La Malagueta	742	2.074	179,5
Pedregalejo Playa	350	1.198	242,3
El Palo	376	1.203	219,9

Fuente: 2018: OMAU-Alter Eco; 2014: Propia. Elaboración propia.

Cuadro 6: Los barrios centrales con mayor número de plazas turísticas y población

Barrio	Plazas				Habitantes	Plaz/hab
	E Hoteleros	Apartamentos T	Viviendas T	Totales		
Centro Histórico	3.449	2.753	7.615	13.817	4.678	2,95
La Trinidad	447	306	3.173	3.926	11.164	0,35
Ensanche Heredia	1.448	779	1.640	3.867	2.739	1,41
La Merced	165	616	2.878	3.659	1.338	2,73
La Goleta	33	520	2.159	2.712	3.130	0,87
La Malagueta	238	92	1.744	2.074	4.467	0,46
La Victoria	92	134	1.758	1.984	2.575	0,77
Perchel Norte	1.329	19	629	1.977	2.411	0,82
Plaza Toros Vieja	776	80	752	1.608	2.714	0,59
Cristo Epidemia	-	52	1.183	1.235	5.087	0,24
Perchel Sur	305	156	750	1.211	3.550	0,34
El Ejido	42	69	1.028	1.139	5.283	0,22
El Molinillo	-	62	1.023	1.085	3.591	0,30
San Felipe Neri	25	99	940	1.064	1.196	0,89
Lagunillas	25	102	735	862	1.528	0,56
Marmoles	-	50	774	824	2.714	0,30
Olletas	93	24	578	695	4.776	0,15
Capuchinos	-	53	611	664	3.051	0,22

Fuente: RTA 2024 y Gestrisam 2024. Elaboración propia.

En el Centro Histórico, donde están censadas 4.678 personas, hay una disponibilidad de 13.817 plazas, es decir casi 3 plazas por habitante, indicador similar al que se produce en la Merced. El Ensanche Heredia (Soho) es también otro ámbito donde hay más plazas turísticas que personas viviendo, lo que muestra un preocupante desequilibrio entre la población residente y la turista.

Los datos son también muy altos en La Goleta, La Victoria, Perchel Norte, San Felipe Neri o Lagunillas. Todos los barrios citados tienen un uso dominante en el planeamiento general que es el residencial, sin embargo, comprobamos que el real, el uso dominante es el terciario, concretamente el alojamiento temporal.

Por tanto, no se trata ya de una sensación de presión turística excesiva o una percepción de que la capacidad de carga del territorio va más allá de lo razonable, es que más allá



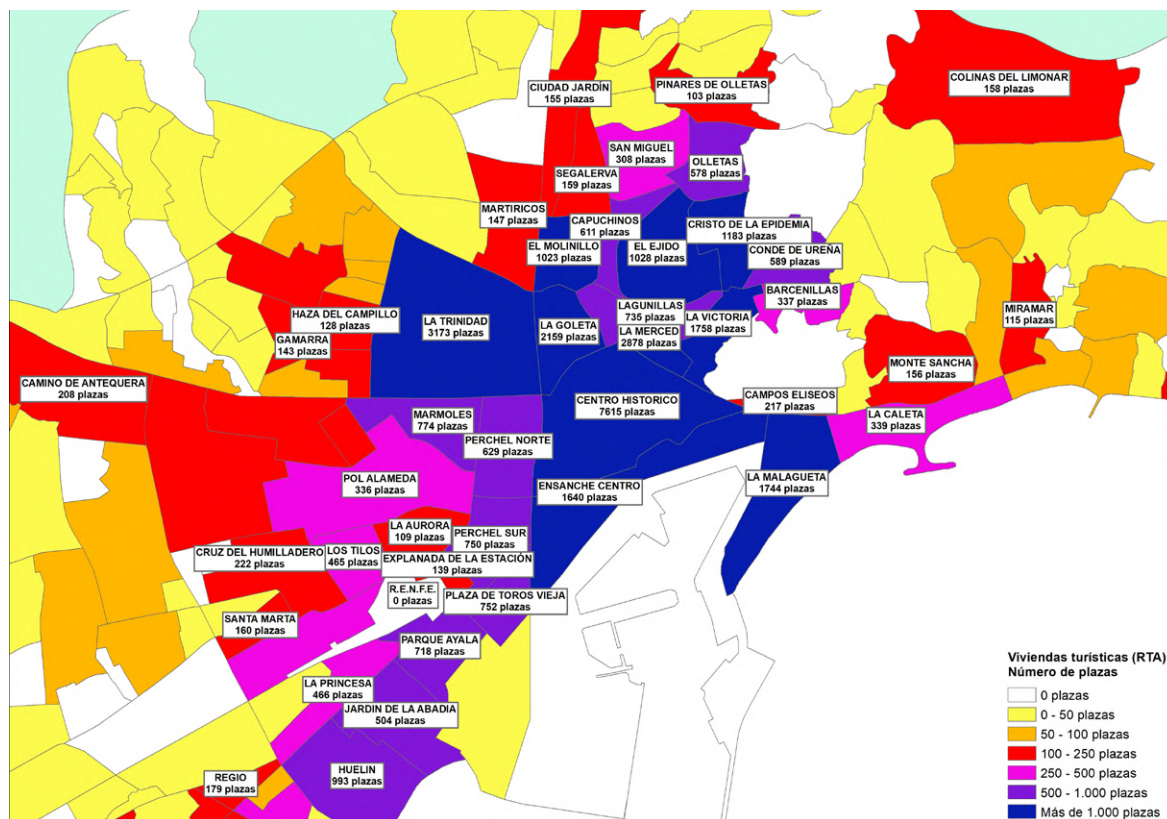
de la normativa urbanística del 6.4.2, no solo no se cumplen los parámetros genéricos del planeamiento urbanístico, sino que se vulneran de una manera muy evidente.

Cuadro 7: Viviendas y plazas turísticas en el ámbito central.

Barrio	Viviendas	Plazas
Centro Histórico	1.534	7.615
La Trinidad	647	3.173
Ensanche Heredia	292	1.640
La Merced	619	2.878
La Goleta	459	2.159
La Malagueta	372	1.744
La Victoria	363	1.758
Perchel Norte	116	629
Plaza Toros Vieja	149	752
Cristo Epidemia	232	1.183
Perchel Sur	154	750
El Ejido	217	1.028
El Molinillo	186	1.023
San Felipe Neri	202	940
Lagunillas	153	735
Marmoles	148	774
Olletas	118	578
Capuchinos	133	611

Fuente: RTA 2024. Elaboración propia.

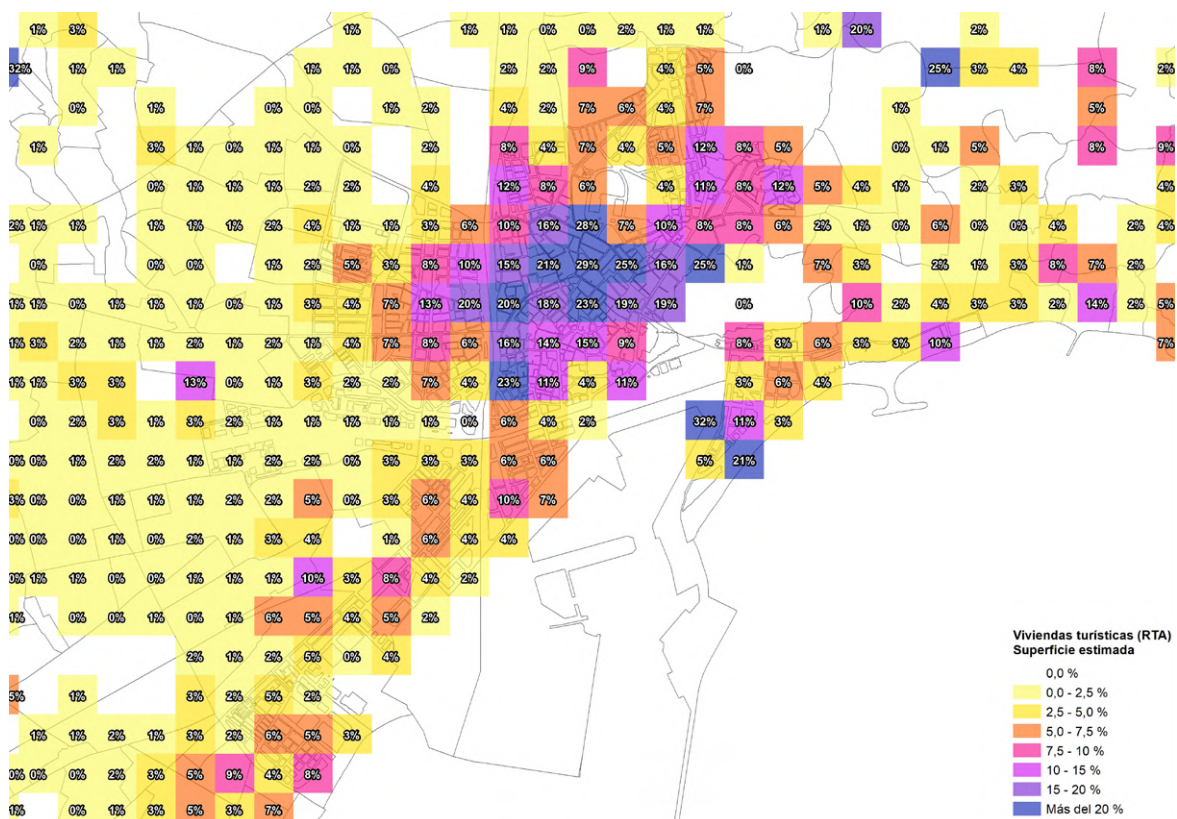
Plano 6: Zoom de número de plazas de viviendas turísticas en los barrios del área central.



Elaboración Propia.



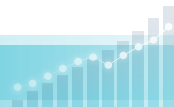
Plano 7: Zoom: superficie estimada de usos de viviendas turísticas en el área central con valor para cada trama.



Elaboración Propia.

Fotografía 14: Puerto de Málaga, desde el Muelle Uno al espigón de levante.





4. Normativa urbanística sobre usos y regulación de densidad turística

“En Málaga no existen zonas turísticas saturadas, estamos muy lejos”

Arturo Bernal, Consejero de Turismo de la Junta de Andalucía (Diario Sur 11 de octubre de 2024)

Mientras otras ciudades, Barcelona, Valencia, San Sebastián o Bilbao, ante el grave problema que la presión turística suponía, comenzaron a regular los usos turísticos y especialmente los derivados de las viviendas turísticas, Málaga se mantuvo ajena a estos movimientos. Incluso en 2023 Sevilla modificó su PGOU para regular los usos de alojamiento turístico, copiando precisamente la normativa urbanística que Málaga tenía y que no ha empezado a aplicar hasta 2024.

Sin embargo, ya desde 2005, muchos años antes de empezar el proceso de turistificación, ya se advertía en la literatura urbanística y turística de la necesidad de mantener un equilibrio entre los diferentes usos e intensidades, así como de observar la capacidad de carga (Marín, 2005).

Entre 2016 y 2019 se desarrolló el proyecto europeo Alter Eco junto a un grupo de ciudades europeas preocupadas por las situaciones adversas que la presión turística estaba ocasionado en sus ciudades. El proyecto generó diversas reuniones con los responsables de asociaciones de empresarios hoteleros, AEHCOS, entonces los primeros pasos de las organizaciones de apartamentos turísticos AVVA, asociaciones de vecinos, profesores de la Universidad, profesionales y trabajadores municipales, cuya documentación está disponible en la web del OMAU.⁵ Y que finalmente dio lugar a una publicación (Marín, Navarro, Soto, Moniche; 2020)

En diversas publicaciones académicas también se hizo hincapié en la necesidad de equilibrar los diferentes usos, turísticos, de hostelería, de ocupación del espacio por terrazas o de la problemática del ruido (Marín, Guevara, Navarro; 2017). Porque la cuestión disciplinar no solo es procurar llevar a cabo los objetivos previstos y aprobados en el planeamiento de la ciudad, y no los opuestos, sino mantener también la identidad cultural de la ciudad, desdibujada en el formato de parque temático, en un mundo onírico de hiperconsumo rápido y banal (Sorkin, 1992).

Un momento importante en el año 2020 fue la sentencia del Tribunal Supremo que daba la razón al Ayuntamiento de Bilbao a la hora de regular los usos turísticos: “no cabe desconocer que el planificador se halla legitimado e incluso obligado a promover la ordenación

⁵ [Alter Eco](#) fue un proyecto europeo Interreg cofinanciado por fondos feder en el que participaron varias ciudades europeas que comenzaban a tener problemas con la presión turística y que duró tres años entre 2016 y 2019. En Málaga fue desarrollado por el Observatorio de Medio Ambiente Urbano (OMAU), por la Diputación Provincial, y la Universidad de Málaga a través de varios departamentos, Economía aplicada, Derecho Financiero y Tributario, Geografía y el Instituto Universitario de Inteligencia e Innovación Turística. Es interesante ver las actas de las reuniones y las opiniones recogidas entonces por técnicos, principalmente municipales, cuyo pensamiento ha quedado rápidamente superado por los acontecimientos actuales.



urbanística necesaria que concilie la satisfacción del derecho a la vivienda con el destino de determinadas viviendas al alojamiento turístico, sin que resulte razonable la alternativa de dejar en manos del mercado la decisión al libre albedrío de los propietarios de las viviendas, puesto que ello puede poner en peligro el derecho a la vivienda de los ciudadanos, ya sea por la insuficiencia del parque residencial resultante, por el encarecimiento de los arrendamientos con una finalidad residencial”.

Desde mucho antes estaban claras las competencias de los ayuntamientos para regular los usos a través del planeamiento urbanístico, pero esta sentencia lo dejó mucho más evidente, y aún más en relación con las viviendas turísticas. Es destacable que la sentencia deja clara la actividad económica de las VUT, y al mismo tiempo reconoce que este tipo de alquileres está produciendo una afección al derecho a la vivienda, que precisamente la autoridad municipal debe regular.

La Estrategia Territorial Europea (Comisión Europea, 1999), el Comunicado de la Comisión Europea sobre una estrategia temática para el medio ambiente urbano (Comisión Europea, 2004), la Red 6 de medio ambiente urbano del programa URB-AL (DOCE, 1998), la propia Iniciativa Comunitaria URBAN (De Gregorio, 2007) que dio inicio en 1994 a la renovación urbana de los barrios vulnerables, la reciente Resolución de octubre de 2024 del Comité Europeo de Regiones y la propia Agenda Urbana de Málaga, explicitan la necesidad de impulsar un modelo urbano basado en la ciudad compacta, compleja y de servicios de proximidad, que conllevan entre otras cuestiones la exigencia de regular de manera pormenorizada los usos, y así debe mostrar la capacidad el planificador (Avila, 2024) para establecer criterios claros para determinar los usos dominantes, los que pueden ser compatibles y/o complementarios con ellos, así como los prohibidos.

El Reglamento de Planeamiento Urbanístico de 1978, señalaba en su artículo 25.1. que «Los elementos fundamentales de la estructura general y orgánica de la *ordenación del territorio se establecerán por el Plan General teniendo en cuenta el modelo de desarrollo urbano adoptado, definiendo: a) La asignación a las diferentes zonas de los correspondientes usos globales cuya implantación se prevea, y la intensidad de los mismos*». Por su parte, el Art. 29.1 indicaba que: «En suelo urbano, los Planes Generales contendrán, además de las determinaciones de carácter general, las siguientes: c) *Asignación de usos pormenorizados correspondientes a las diferentes zonas, definiendo de forma detallada la específica utilización de los terrenos incluidos en cada una de ellas*».

Por lo tanto el planeamiento urbanístico está capacitado plenamente para diseñar de manera global y también pormenorizada los usos e intensidades urbanos, aunque ciertamente hasta la sentencia de Bilbao de 2020, en la cuestión de la vivienda turística habían sentencias judiciales contradictorias, la mayoría considerando que el inicio de la actividad económica suponía pasar a un uso terciario de alojamiento temporal⁶, y en un caso que no había cambio de uso por lo que seguía siendo vivienda⁷ (Arana, 2018).

⁶ La Sentencia del Tribunal Superior de Justicia (TSJ) de Madrid de 17 de abril de 2013 y la del Juzgado de lo Contencioso Administrativo núm. 1 de San Sebastián, de 5 de diciembre de 2016.

⁷ Sentencia de 27 de abril de 2016 del Juzgado núm. 6 de lo Contencioso-administrativo de Valencia.



El propio Arana a partir de un artículo publicado en Expansión el 30 de abril de 2018, mostraba las divergentes políticas urbanas para el tratamiento de la presión turística que ya estaba creando importantes conflictos con los vecinos residentes,⁸ lo que es un buen ejemplo de pocos años después de iniciarse esta problemática, ya había ayuntamientos preocupados por mantener el interés general.

En este sentido el PGOU de Málaga regula en el art. 6.4.2 el uso de hospedaje como una actividad terciaria destinada a proporcionar alojamiento temporal a personas⁹, impidiendo su compatibilidad con el uso residencial. Esta situación afecta claramente a las viviendas de usos turístico, y también a los apartamentos o alojamientos hoteleros como hostales u otras denominaciones de alojamiento temporal que convivan en un edificio con el uso residencial clásico.

En este sentido es importante señalar que la normativa urbanística es del año 2011, y es exactamente la misma del PGOU anterior de 1997, pero diferente de la del PGOU de 1983 que permitía la compatibilidad de usos hasta la PB+1, e incluso en algunos lugares hasta la PB+2.

Vale la pena señalar que el plan de 1971, de ahí la semejanza establecida de vuelta a los setenta, los usos de alojamiento de alojamiento estaban permitidos “sin limitación” de acuerdo con su art. 9.4.2, d, como de hecho en Málaga hasta mediados de 2024.

Ciertamente en algunos planes de la época de la transición, como los de Valencia, San Sebastián, Madrid o Bilbao, también la compatibilidad de usos se establecía en las plantas bajas de los edificios, y en todo caso nunca por encima de las viviendas residenciales. Evidentemente en aquellos años no existían las viviendas turísticas, y la compatibilidad de usos estaba más bien pensada para actividades terciarias como oficinas, despachos profesionales o consultas médicas.

⁸ “En Barcelona desde 2017 se establecido una moratoria que afectaba tanto a hoteles como a pisos turísticos y que dividía la ciudad en 4 zonas, en función de si se podía aumentar o no el número de plazas. San Sebastián aprobó en 2018 una ordenanza municipal con el objetivo de limitar los pisos al 15%, creando tres zonas: una, en el centro, donde queda prohibido el alquiler turístico; otra que permite la ocupación parcial y una última que autoriza dos viviendas en plantas altas. Posteriormente, en 2020, la ordenanza municipal se transformó en una modificación normativa del PGOU, que limitaba la ubicación de las VUT de manera similar a la ordenanza, y posibilitando circunstancialmente la presencia de VUT solo en las plantas inferiores de las viviendas habituales. En Madrid en la época de Manuela Carmena, se decidió hacer una moratoria de viviendas turísticas mientras se elaboraba un plan especial de usos. Palma de Mallorca, en la anterior corporación del PSOE, Podemos y MES, anunció que la ciudad sería considerada ‘zona única’, donde no se podrá alquilar pisos turísticos. La ley excluye viviendas unifamiliares al considerar que no causa problemas de convivencia. En Valencia, el PGOU limitaba el uso terciario a la planta baja y a la planta primera, aunque en el planeamiento especial de Ciutat Vella y otros barrios había una prohibición genérica. En Cádiz y Sevilla se modificaron los planes generales para acotar las VUT, pese a que la Junta de Andalucía los llevo a los tribunales, aunque el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía acabo dando la razón a los municipios en su capacidad para regular los usos turísticos y económicos. En todo caso, la voluntad de poner coto a las viviendas turísticas se ha convertido en una situación común, reforzándose también la labor inspectora, donde Barcelona destaca por el gran volumen de sanciones a viviendas ilegales.

⁹ Para el conjunto de la ciudad el uso de hospedaje (art. 6.4.2) como terciario que proporciona alojamiento temporal (“hoteles, moteles, paradores, pensiones, residencias...etc.”) “podrá desarrollarse en edificio destinado total o parcialmente a viviendas sólo en el caso de que disponga de elementos de acceso y evacuación adecuados independientemente de los del resto del edificio, así como de instalaciones generales (luz, agua, teléfono, etc.) asimismo también independientes de las del resto del edificio.”



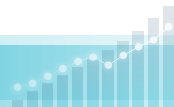
La normativa urbanística de protección del uso residencial para evitar su desaparición en Málaga por tanto se remonta a casi 50 años, cuando ya se tenía constancia de la despooblación del centro histórico, y de esa manera ya el PEPRI de 1990 hace hincapié en las mismas formas de protección.

Podríamos decir que la literatura del planeamiento urbanístico de Málaga o su Agenda Urbana han analizado de manera reiterada esta problemática, que algunas instituciones como la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) pretenden vincular a la Directiva de Servicios de la Unión Europea (2006) que exige los requisitos de no discriminación, necesidad y proporcionalidad para determinar decisiones locales, aunque en este caso la citada Directiva excluye las cuestiones vinculadas al territorio y al urbanismo.

Sin embargo, algunos tribunales han discutido que esa exención urbanística se haga de forma automática, sin tener en cuenta las tres medidas. El caso denominado Visser, supuso una sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en 2018 que aunque dio la razón al ayuntamiento de Appingedam (Países Bajos) en su intento por preservar la habitabilidad del centro de la ciudad, consideraba que ello era así al cumplir los tres requisitos: “a) no discriminación: que los requisitos no sean discriminatorios, ni directa ni indirectamente, en función de la nacionalidad o, por lo que se refiere a las sociedades, del domicilio social; b) necesidad: que los requisitos estén justificados por una razón imperiosa de interés general; c) proporcionalidad: que los requisitos sean adecuados para garantizar la realización del objetivo que se persigue y no vayan más allá de lo necesario para conseguir dicho objetivo y que no se puedan sustituir por otras medidas menos restrictivas que permitan obtener el mismo resultado”.

Ciertamente, aunque no sea el momento de discutir esta cuestión, la Directiva de Servicios de la Unión Europea tiene un cariz ideológico en el límite del estado social que se le supone a Europa, al margen de la corrección en la interpretación jurídica de una Directiva que excluye a la ordenación del territorio y al urbanismo. ¿Si es así de inicio, porque posteriormente se le exigen los tres criterios?

Pero, aún en el caso de que también incluyese el urbanismo, los múltiples estudios sobre la problemática de la presión turística estarían validando los tres requisitos como señala la sentencia del TS en el caso del Bilbao. Un ejemplo muy práctico son las sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 2014 y 2017 sobre el plan especial de Ciutat Vella de Barcelona, conocido como PEUAT, donde se restringían usos hoteleros, de apartamentos turísticos y de viviendas turísticas, señalando que *«El espíritu que enmarca las determinaciones del Plan de usos 2010 en relación con las actividades hoteleras es muy claro: no se puede aumentar el número de plazas en un distrito donde la oferta existente es muy superior a la media de los otros distritos barceloneses y pone en peligro el equilibrio entre las necesidades de la población residente y la población flotante. Es por eso que su regulación es muy estricta. Sólo se permite la implantación de nuevas plazas hoteleras (ya sean ampliación de establecimientos existentes o bien de nueva creación) en las ZE-1, 5 y 11 siempre que se renuncie a otras plazas existentes. Se bloquea de esta manera el número total de plazas existentes en el distrito y simplemente se permite su relocalización, facilitando así la renovación y modernización de los establecimientos (...).»*



El Tribunal no consideró ninguna de las alegaciones de los recurrentes en relación a la vulneración de la Directiva de Servicios, como tampoco de los derechos fundamentales a la libertad de empresa y a la igualdad recogidos en la Constitución Española (art. 38 y 14 respectivamente). Como señala Arana *“el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, por el mero hecho de tratarse de una medida de carácter urbanístico excluye la aplicación de la Directiva de Servicios. Sin embargo, como ya hemos visto, para el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, aun tratándose de una medida urbanística, se condiciona absolutamente el ejercicio de una actividad turística y, por tanto, puede ser objeto de control bajo el paraguas y condicionantes de la Directiva de 2006.”*

Igualmente, *“tampoco se considera que se vulneren los Derechos fundamentales de libertad de empresa e igualdad en la medida en que la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha considerado que estos derechos no son ilimitados y que, si se justifica adecuadamente, pueden ser objeto de limitaciones y regulaciones sin que se vea afectado su contenido esencial.”*

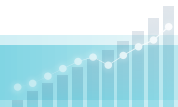
La normativa de usos tal como se conoce en Málaga parece estar meridianamente clara para su cumplimiento después de tantos años, pero sin embargo podríamos decir que es necesaria, pero no suficiente, dado que la presión turística como veremos en el siguiente apartado es ciertamente abusiva, y no solo por las VUT, sino por hoteles y apartamentos turísticos que de acuerdo con la normativa urbanística pueden ocupar edificios enteros con lo cual el art. 6.4.2 no tiene ninguna utilidad.

Es ahí, donde una regulación complementaria, de densidad de usos, posiblemente desarrollada a través de un plan especial como en Barcelona se realizó con el PEUAT de 2016 o en la propia Málaga con el plan de regulación de usos de hostelería de Pedregalejo y El Palo de 1985, podría tener sentido.

Se puede hablar por tanto de una regulación original del PGOU para los usos, y otra complementaria, a través de una Plan especial, para regular la densidad de los usos, de manera que no superen lo que se pueda considerar un equilibrio urbano, y que en las propuestas del OMAU de 2017 para los de tipo turístico en su conjunto no debían superar el 10% del techo edificado de tramas urbanas de 200 x 200 metros.

La cuestión, de actualidad, es porque el Ayuntamiento de Málaga seguía sin aplicar la normativa urbanística que tenía desde 2011 (1997 si contemplamos el anterior PGOU), y pese a la sentencia del Supremo señalaba la necesidad que los ayuntamientos regulasen estas cuestiones. En el caso de Málaga es que ni siquiera tenía que regular el uso de alojamiento turístico, porque ya estaba regulado en el art. 6.4.2. En todo caso podría haberlo complementado como se ha señalado con un plan especial para verificar densidades.

Pero el caso, es que no hizo ni una cosa, ni la segunda. En el primer caso es más preocupante porque se trataba de una normativa de obligado cumplimiento. Hasta 2024 el ayuntamiento de Málaga se escudó en que era una competencia de la Junta de Andalucía regular estas cuestiones, cuando en realidad la Consejería de Turismo establece las condiciones técnicas de los alojamientos turísticos, superficies, tamaño de los colchones,



elementos de refrigeración, etc, pero no la compatibilidad de usos urbanísticos, que es claramente una competencia municipal.

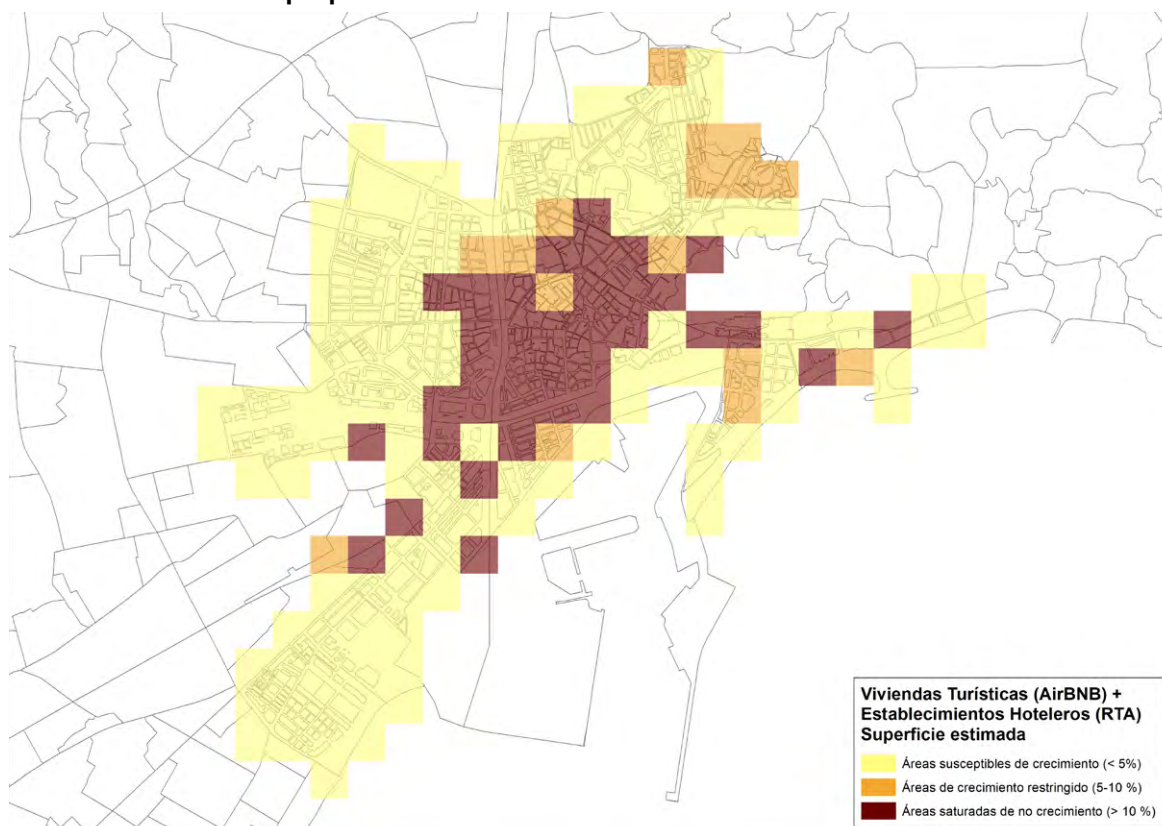
Ciertamente las comunidades autónomas han regulado de manera diferente la actividad turística y su vinculación o no con el planeamiento urbanístico local. (Román, 2018) considera que Andalucía es la única comunidad que justifica por razones de interés general las limitaciones impuestas a la actividad turística. Y ello en base al Decreto de 2016, que en estas cuestiones era más ambiguo que la modificación realizada al Decreto en 2024. Sin embargo, hay que insistir que las regulaciones de usos e intensidades no es una competencia de la Consejería de Turismo, sino del planeamiento urbanístico local.

En la actualidad, el Ayuntamiento afirma que debe regular la presión turística, aunque no acaba de tener claro cómo hacerlo, por lo menos ha tomado una cierta distancia con lo que señalaba hace algunos años en el sentido de que el mercado regularía los usos turísticos. Es más, a través de una más que jurídicamente discutible Instrucción municipal (GMU, 2024) se está aplicando el art. 6.4.2 del PGOU de 2011 para evitar usos turísticos, terciarios en general, en la mayor parte de edificios de la ciudad, cuando, como ya se ha comentado, se debía haber aplicado, precisamente desde 2011.

Pero la confusión con los conceptos de presión turística se mantiene, al encargar un estudio a una consultora (Espacio, 2024), que restringe nuevas viviendas turísticas en las zonas “saturadas”, pero permite su implantación en otros ámbitos de la ciudad. Así en el momento de hacer el estudio, junio de 2024, habían 11.599 VUT, pero con el porcentaje “limitativo” del 8% se podía llegar en el conjunto de la ciudad a 20.418 VUT. Pero si se aplica el art. 6.4.2, da igual donde se sitúen las viviendas turísticas, ¿no deberían estar prohibidas?

El citado estudio que dio origen a una modificación del PGOU para introducir la limitación del 8% en las viviendas turísticas por barrios, parece que se basa en el estudio realizado por el OMAU (2017) donde se distinguían tres zonas de actuación, las saturadas sin posibilidad de crecimiento (>10%), las susceptibles de crecimiento restringido (5-10%) y las susceptibles de crecimiento (<5%).

Plano 8: Zonificación propuesta de limitación de usos turísticos.



Fuente: OMAU 2017.

Sin embargo, el modelo actual municipal es muy diferente, su límite del 8% es solo para viviendas turísticas, el límite del 10% del OMAU era para todo tipo de alojamiento turístico, con lo cual era más restrictivo. La unidad de medida también es diferente, en el OMAU el m² construido que sirve igual para hoteles, apartamentos o VUT, o las viviendas que emplea el ayuntamiento que solo sirven para la regulación de viviendas.

El pleno municipal de 28 de noviembre aprobó la modificación normativa del PGOU originada en el estudio citado, como una nueva disposición adicional 3ª. Con independencia de no ser un instrumento útil para frenar la presión turística, que como ya hemos indicado es global, tampoco sirve como un freno a la VUT, ya que potencialmente permite su expansión por la ciudad.

Además, no parece muy correcto emplear una modificación de normativa en lo que hubiese debido ser un plan especial de usos, que posiblemente fuera una figura jurídica y de planeamiento más adecuada, y seguramente más estética. Las disposiciones adicionales del PGOU 1ª y 2ª tienen apenas unos párrafos y esta nueva más de cien hojas.



En contraste con los objetivos de la modificación normativa aprobada, el alcalde de Málaga proponía unas semanas antes que no hubiese ninguna vivienda turística más.¹⁰ Días después también señalaba su opinión favorable a regular los apartamentos turísticos y los hoteles, defendiendo el impulso de alojamientos hoteleros de 4 y 5 estrellas.¹¹ Es curioso que estas últimas posiciones del alcalde de Málaga, tan contrario a regular el mercado turístico en 2017, sean las que más se acercan a las medidas propuestas en este estudio, y las del antiguo OMAU.

Ciertamente no parece haber en el Ayuntamiento la coherencia necesaria para enfrentarse a un problema graves que ha modificado la estructura morfológica del área central de la ciudad y partes sustanciales de la misma, además de afectar de manera notoria a parte de la población que ha tenido que trasladarse a otros barrios o municipios metropolitanos.

Situación esta última, que responsables políticos,¹² empresariales o incluso periodistas¹³ consideran habitual en nuestra sociedad. Todo ello recuerda la famosa frase ¡Es el mercado, estúpido!, derivada de la original ¡Es la economía, estúpido! con la que se expresó James Carville, estrategia electoral de Bill Clinton en 1992. La postración ante lo que se considera una verdad natural e irrefutable. Y ello edulcorado con la banalidad como una falsa coartada de una representación de la sociedad del espectáculo como señalaría Baudrillard.

El mismo día que el pleno municipal aprobaba la modificación normativa, una asociación de vecinos, Centro Antiguo, presentaba una denuncia de acción pública contra el Ayuntamiento de Málaga para el restablecimiento de la legalidad urbanística conculcada por no aplicar la normativa urbanística del PGOU, en concreto el art. 6.4.2, como paso previo a un contencioso administrativo. Consideran los vecinos que actúan como consecuencia de la expulsión masiva de antiguos residentes que han tenido que abandonar su barrio por la presión turística, y concretamente por el gran crecimiento de las viviendas turísticas.¹⁴

¹⁰ Diario Sur de 31 de octubre de 2024, "Paco de la Torre declara la guerra a las viviendas turísticas: no quiere ni una más en Málaga".

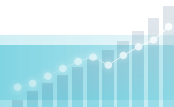
¹¹ Diario Sur de 8 de noviembre de 2024, "De la Torre quiere regular los apartamentos turísticos y hoteles de menos de cuatro estrellas".

¹² Diario Sur de 24 de julio de 2024, Francisco de la Torre: «No expulsamos a nadie, pero tener que irse a vivir fuera de Málaga tiene una importancia relativa».

Diario Sur de 2 de julio de 2024, entrevista de Matías Stuber a Alicia Izquierdo, concejala de Nuevas Tecnologías del Ayuntamiento de Málaga, "Izquierdo admitió que en el tema de la vivienda la ciudad padece «un cuello de botella». Es decir, un desequilibrio entre la oferta y la demanda. Aunque precisó que «si tienes una vivienda en propiedad nadie te expulsa de Málaga». Preguntada por la preocupación creciente entre los malagueños, que temen que los empleados del sector tecnológico, muchos que vienen de fuera, acaben desplazando a la población local, Izquierdo pidió un cambio de mentalidad y que se empiece a ver el área metropolitana como un lugar de residencia. «El hecho de irte a vivir a Álora, Alhaurín o Cártama no me parece grave», aseguró. «Necesitamos los centros de las ciudades para las empresas y las oficinas», añadió y resaltó que la tónica de vivir en el área metropolitana es lo habitual en otras capitales como Londres, Madrid o Miami.

¹³ Diario Sur de 8 de diciembre de 2024, artículo de Nuria Triguero sobre los supuestos celos de parte de la población ante la llegada de trabajadores vinculados a empresas tecnológicas: "Una lluvia fina sobre la economía malagueña que generará más productividad, mejores salarios, más renta per cápita. ¿Que también contribuirá a que suban los precios de todo, incluida la vivienda? Pues sí; en economía no hay nada gratis".

¹⁴ Málaga Hoy de 29 de noviembre de 2024. Vecinos del Centro inician acciones legales contra las viviendas turísticas.



De progresar estas acciones administrativas y legales, al Ayuntamiento, y también a la Junta de Andalucía se le podrían plantear situaciones hasta hoy en día desconocidas, pero de las que podemos tener un cierto reflejo por lo que está sucediendo en Barcelona con la reacción a la prohibición de todas las viviendas turísticas para 2028. En el caso catalán, lo actuales propietarios y gestores de VUT, que en su momento obtuvieron las licencias para comercializar sus viviendas, solicitarían a las administraciones publicas una compensación patrimonial de 1.000 millones de euros.¹⁵

Finalmente, como otra novedad notable en materia de vivienda turística, el Ministerio de Vivienda anunció en octubre¹⁶ la puesta en marcha a partir del 1 de enero de 2025 de un registro unificado de las VUT, que necesitarán un código para comercializarse en las plataformas. Este código lo facilitarían los registros de la propiedad, siempre que la vivienda cumpliera con el planeamiento urbanístico de cada ciudad. Para ello, se encuentra en tramitación un proyecto de Real Decreto, “cuyo objetivo es crear y regular la Ventanilla Única Digital de Arrendamientos y el desarrollo del procedimiento de Registro Único de Arrendamientos, en aplicación del Reglamento (UE) 2024/1028 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de abril de 2024, sobre la recogida y el intercambio de datos relativos a los servicios de alquiler de alojamientos de corta duración”.

Ciertamente, y no ha aparecido más información desde esa nota de prensa, parece complicado que un registro único controle en toda España la compatibilidad urbanística de cada vivienda turística, y que además se realice a través de los registros de la propiedad, que tendrán que incorporar en su caso profesionales especializados en urbanismo para llevar a cabo esta tarea ingente.

Efectivamente, con todas estas cuestiones, se abren nuevos escenarios jurídicos, no ya solo si es posible restaurar la legalidad urbanística, o si es posible solicitar compensaciones económicas, sino si las licencias turísticas tienen un periodo de caducidad o no. Y en su caso como se podría gestionar administrativamente.

La incomodidad social por esta situación también ha llegado al Foro de Alcaldes metropolitanos de Málaga, que defiende la necesidad de regular los pisos turísticos y afirma que *“distorsionan los precios y reducen el mercado de alquiler”*.¹⁷ Cuando el Banco de España (2024) también aboga por la regulación y señala al mismo tiempo la relación directa entre VUT e incremento del precio de la vivienda, parece que solo el Colegio de Economistas se siente como el guardián de la ortodoxia para defender el mercado, *“que es capaz de regularse, quizá no a corto plazo, pero sí a largo”*.¹⁸

Vale la pena, en este sentido, rescatar este pequeño párrafo sarcástico de John Maynard Keynes sobre el mercado: *“los hombres prácticos, que se creen exentos por completo de cualquier influencia intelectual, son generalmente esclavos de algún economista difunto.*

¹⁵ El País de 19 de septiembre de 2024. Los dueños de pisos turísticos de Barcelona reclaman 1.000 millones de euros por su cierre.

¹⁶ MIVAU, [nota de prensa](#) de 15 de octubre de 2024.

¹⁷ Málaga Hoy. Artículo de Jorge Pedrosa de 11 de octubre de 2024.

¹⁸ Diario Sur. Artículo de Nuria Triguero de 26 de septiembre de 2024.



Los maniáticos de la autoridad, que oyen voces en el aire, destilan su frenesí inspirados en algún mal escritor académico de algunos años atrás”.

En todo caso, parece razonable pensar que la normativa urbanística de 2011 se realizó precisamente para proteger el ámbito residencial frente a la actividad terciaria y comercial. Y por ello como se señaló anteriormente, el PEPRI Centro de 1990 tenía como uno de sus objetivos principales el aumento de la población en el ámbito central de la ciudad.

En la última década se ha realizado múltiples estudios sobre las repercusiones adversas del exceso de presión turística, y en los últimos años, por no señalar meses, se han vuelto a constatar la expulsión de vecinos que antes vivían en sus barrios originales, y que el aumento de precios vinculado al crecimiento exponencial de las viviendas turísticas les ha obligado a abandonarlos.

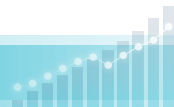
Como se ha señalado el Banco de España ha medido estos efectos en algunas ciudades como Málaga, y la propia Universidad ha establecido a través de un estudio el porcentaje de subida del precio de la vivienda debido a la interacción de las VUT. En concreto el 31% del aumento del precio del alquiler en Málaga tendría relación con la proliferación masiva de VUT (Navarro, 2024).

Por tanto, hay multitud de estudios y documentos que con la Directiva o sin la Directiva de Servicios podrían ser pruebas contundentes para motivar el interés general por regular la presión turística.

Fotografía 15: Cruce entre el Paseo de los Curas y el Muelle Uno.



Fuente: PMC.



5. Conclusiones

Un conocido y excelente urbanista contaba que en un acalorado debate sobre la forma urbana y el espacio público y su vinculación con la estética y la belleza, el oponente de Rafael Moneo, ya acorralado contra las cuerdas recurrió al tópico de “bueno, contra las opiniones no hay nada escrito”. A lo que el reconocido arquitecto le replico, “sí hay mucho escrito sobre ello, pero lo que pasa es que tú no los has leído”

La situación de Málaga es un buen ejemplo de un crecimiento desaforado de la presión turística sobre el territorio y las consecuencias adversas que ha tenido sobre la población, con procesos de gentrificación y expulsión de la antigua población residente, no solo en el centro histórico de la ciudad, sino en cada vez más ámbitos urbanos. Ruidos y molestias en la convivencia diaria con vecinos muy temporales que lógicamente tienen otros hábitos de vida al estar de vacaciones, así como una pérdida de identidad y de referencia de la ciudad convertida es un símil de parque temático.

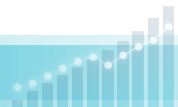
La presión turística no es una única responsabilidad de las viviendas turísticas, sino del conjunto de la oferta turística, de alojamientos o de hostelería. Posiblemente como han declarado en ocasiones los responsables de asociaciones de VUT, ellos son los primeros interesados en una profesionalización del sector y de su regulación.

El turismo ha sido una actividad económica muy importante para Málaga, al igual que vital para la Costa del Sol, y así seguirá siéndolo, pero es necesario acotar el exceso de mercantilización. No todo vale para justificar intereses particulares en perjuicio del interés general.

Los datos de la presión turística en Málaga son los más elevados de las grandes ciudades españolas. Como hemos visto tiene los mayores niveles de viviendas turísticas por habitante en comparación con Madrid, Barcelona, Valencia, Bilbao, Sevilla o Palma de Mallorca. Ello ha reducido notablemente el stock de vivienda en alquiler siendo el menor de las ciudades citadas.

Al mismo tiempo, y como consecuencia de la escasez de vivienda en alquiler y el gran número de viviendas turísticas los precios han subido al mayor nivel de toda España, siendo los niveles de renta familiar disponibles mucho más bajos que las ciudades señaladas. Ello tiene como consecuencia que la parte de renta que una persona o una familia tiene que aportar para la vivienda supere en 2024 el 56%. Como es sencillo de observar los problemas de la gran presión turística, no solo de viviendas turísticas, ha causado efectos adversos en Málaga muy superiores a los del resto de las grandes ciudades españolas.

El proceso de gentrificación originado en la comercialización de viviendas en activos turísticos puede tener una segunda fase en la gentrificación más clásica de origen tecnológico, donde los trabajadores de estas actividades económicas con mayores niveles de renta desplazan a la antigua población residencial. El proceso en su conjunto es visible en los desplazamientos residenciales a municipios del ámbito metropolitano de Málaga.



La responsabilidad de la administración local, que siendo pionera en obtener información sobre los rápidos procesos de presión turística que se empezaron a configurar en 2015, es evidente, al negarse durante muchos años no solo a regular estos usos y actividades, sino a aplicar su propio planeamiento urbanístico. Nadie va a compensar a los ciudadanos que tuvieron que abandonar sus barrios por las consecuencias de unas determinadas políticas urbanas, lo que nos debe recordar que éstas no son inocuas, sino que dependiendo de cómo se apliquen tienen unos resultados u otros.

En ese sentido las manifestaciones celebradas contra la masificación turística y la falta de vivienda asequible muestra una percepción de negligencia por parte del conjunto de las administraciones públicas de las que desconfían una gran parte de la población, elemento común en las últimas encuestas realizadas.¹⁹ Como sabemos por las lecciones históricas la desafección política puede conllevar la deriva a posiciones populistas y extremas de confrontación social. Como señala el premio Nobel Paul Krugman en apenas veinticinco años se ha pasado de una sensación de optimismo generalizado en la esperanza de una mejor calidad de vida a una era de resentimiento.²⁰

La recuperación del acuerdo social en Málaga debe ser el objetivo principal para restablecer el equilibrio urbano perdido, primando los intereses generales de la ciudad frente a los intereses particulares. El turismo es una actividad económica fundamental para Málaga, pero su extrema dependencia, que debería ser reequilibrada con actividades industriales, no puede suponer una alteración radical de las condiciones de vida de sus habitantes convertidos en ciudadanos de segunda categoría, que además de tener los salarios más bajos de España, tengan que cambiar su residencia a las ciudades metropolitanas

Impulsar y aprobar un planeamiento urbanístico o estratégico para luego no cumplirlo, o incluso hacer lo contrario puede tener consecuencias graves para la ciudad como ha ocurrido en el caso de Málaga. Las ocurrencias y caprichos de carácter espontáneo como metodología de trabajo no pueden substituir a los procesos elaborados y consensuados con la participación ciudadana, ya que se constituyen en una regresión democrática.

Recuperar el equilibrio urbano va indisolublemente unido a restablecer la legalidad urbanística conculcada, ha reencontrar la mirada con los objetivos incumplidos del PEPR Centro, del propio PGOU y de la Agenda Urbana.

Bibliografía

Arana García, Estanislao (2018): La intervención local en las viviendas de usos turístico a través de zonificación urbanística: requisitos y consecuencias. Reala. Nº 10.

Avila Rodríguez, Carmen María (2024): Régimen jurídico-administrativo de las viviendas de uso turístico. Aranzadi. Madrid.

¹⁹ El País de 9 de diciembre de 2024. [Barómetro](#) de 40 DB.

²⁰ El País de 11 de diciembre de 2024. "Paul Krugman se despidió como columnista de 'The New York Times' después de 25 años. El Premio Nobel de Economía deja el rotativo en vísperas de la llegada de Donald Trump a la Casa Blanca, con un texto titulado 'Mi última columna: encontrar esperanza en una era de resentimiento'".



Banco de España (2024): El mercado del alquiler de vivienda residencial en España: Evolución reciente, determinantes e indicadores de esfuerzo. Documentos Ocasionales nº 2432.

Barreiro Cavestany, Fernando (2013): Evaluación de los impactos del proceso de recuperación y regeneración urbana integral del centro histórico de Málaga 1994-2013. OMAU. Ayuntamiento de Málaga.

Cañada, Ernests, Murray, Ivan, dit Chirot, Clement Marie (2023): El malestar en al turistificación. Pensamiento crítico para una transformación del turismo. Icaria. Barcelona.

Comisión Europea (1999): Estrategia Territorial Europea. Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la UE.

Comisión Europea (2004): Hacia una estrategia temática sobre el medio ambiente urbano.

Debord, Guy (1967): La sociedad del espectáculo. Pretexto. Valencia. Edición de 2005.

DOCE (1998): Programa URB-AL, coordinación de la red nº 6 Medio ambiente urbano. Convocatoria de propuestas nºIB/AP/358.

Espacio Común COOP (2024): Informe impacto vivienda turística. Gerencia Municipal de Urbanismo. Ayuntamiento de Málaga.

Florida, Richard (2008): Las ciudades creativas. Paidós. Madrid.

Gerencia Municipal de Urbanismo de Málaga (2024): [Instrucción sobre aplicación normativa urbanística de viviendas turísticas](#). Ayuntamiento de Málaga.

Gregorio, Sonia; Kocewicz, Roberto: (2007): Iniciativa comunitaria Urban 1994-1999. Análisis comparativo de tres casos españoles de programas europeos de rehabilitación urbana.

Keynes, J.M (1936): Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero. Fondo de Cultura Económica. 1995.

Marín Cots, Pedro (2005): Viva la Calle, las actuaciones de revitalización del centro histórico de Málaga desde 1994 a 2005: Estrategias y mecanismo de recuperación en el centro histórico, pág. 24. Ayuntamiento de Málaga.

Marín Cots, Pedro (2014): La ciudad antigua como referente turístico y su capacidad de carga. [Capítulo](#) de la Agenda Urbana de Málaga. Observatorio de Medio Ambiente Urbano (OMAU). Ayuntamiento de Málaga.

Marín Cots, Pedro (2015): Viva la Calle: de Pozos Dulces a Nosquera, 2003-2015. OMAU. Ayuntamiento de Málaga.



Marín Cots, Pedro; Guevara Plaza, Antonio; Navarro Jurado, Enrique (2017): Renovación urbana y masificación turística en la ciudad antigua: pérdida de población y conflictos sociales. Ciudad y Territorio nº 197.

Marín Cots, Pedro (2019): Renovación urbana y turismo en la ciudad antigua. Efectos adversos en la morfología urbana, el espacio público y en la población. Ediciones Genal. Málaga.

Marín Cots, Pedro; Navarro Jurado, Enrique; Soto Moya, Maria del Mar; Moniche Bermejo, Laura (2020): [Aproximación al turismo en Málaga](#). OMAU. Ayuntamiento de Málaga.

Marín Cots, Pedro (2023): De la ciudad desnuda pero acogedora a la ciudad inquietante y excluyente. Ciudad Sostenible nº 49.

Marín Cots, Pedro (2024): [Mercantilización extrema y derecho a la ciudad](#). IEUS. Pág. 11.

Moreno Linde, Manuel (2022): El derecho a la ciudad: un intento de síntesis desde el derecho administrativo. Revista vasca de Administración Pública nº 122.

Moreno Peralta, Salvador (2019): Centro Histórico de Málaga: Modelo de regeneración o claudicación urbana. Club liberal 1812. Málaga.

Navarro Jurado, Enrique; Armario Pérez, Pablo; Santos Izquierdo, Fátima; Blanco Vílchez, Mario (2024): Informe sobre la relación entre las viviendas de usos turísticos y sus efectos en el mercado de viviendas de alquiler en el destino Málaga. Instituto Andaluz de Investigación e Innovación en Turismo (IATUR). Universidad de Málaga.

Observatorio de Medio Ambiente Urbano, OMAU (2010): Viva la Calle, las actuaciones de recuperación integral del centro histórico de Málaga desde 1994 a 2010. Ayuntamiento de Málaga.

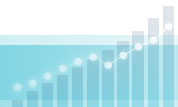
Observatorio de Medio Ambiente Urbano, OMAU (2019): Análisis de los usos en planta baja en el ámbito del PEPRI Centro de Málaga. Estudio 7. OMAU. Ayuntamiento de Málaga.

Observatorio de Medio Ambiente Urbano, OMAU (2021): Viva la Calle, 25 años, reflexiones y opiniones sobre la renovación del centro histórico de Málaga. OMAU. Ayuntamiento de Málaga.

Observatorio del Alquiler (2024): [Alquiler turístico en España](#). Fundación Alquiler Seguro. Universidad Rey Juan Carlos. Sociedad de Tasación.

Rein Lorenzale, Miriam (2013): Intervenciones urbanísticas y transformaciones físicas en el ámbito del PEPRI Centro 1994-2013. OMAU. Ayuntamiento de Málaga.

Román Márquez, Alejandro (2022): viviendas de uso turístico, legislación económica y calidad de la oferta alojativa: una propuesta integradora. Universidad de Sevilla.



Observatorio de Medio Ambiente Urbano (OMAU): (2019): Análisis de los usos en planta baja en el ámbito del PEPRI Centro de Málaga. Ayuntamiento de Málaga.

Observatorio de Medio Ambiente Urbano (OMAU): (2023): [Agenda Urbana, Indicadores 2022](#). 420 páginas. Ayuntamiento de Málaga.

Sánchez Gonzales, Diego; Domínguez Moreno, Luis Angel (2014): Identidad y espacio público. Gedisa. Barcelona.

Smith, Neil (1996): Gentrification and the revanchist city. The New Urban Fondier. London.

Sorkin, Michael (1992): Variaciones sobre un parque temático. La nueva ciudad americana y el fin del espacio público. Gustavo Gili 2024. Barcelona.

Tinsa (2024): [Informe 3º Trimestre 2024](#). Imie Mercados Locales.

Tribunal Supremo, Sentencia de 19 de noviembre de 2020 sobre el PGOU de Bilbao en lo relativo a la regulación del uso de alojamiento turístico. [INAP](#).

LA DIMENSIÓN SOCIAL DE LA TURISTIFICACIÓN. PERSPECTIVA DE LA POBLACIÓN AFECTADA¹

Fátima Santos-Izquierdo. Investigadora IATUR – Universidad de Málaga.

Yolanda Romero-Padilla. Investigadora IATUR; Facultad de Comercio y Turismo de la Universidad Complutense de Madrid.

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. UNA PAUSA PRODUCIDA POR EL COVID-19. II. CRECIMIENTO TURÍSTICO POST-COVID. 1. *Efectos en el paisaje comercial.* 2. *Efectos en la vivienda y el tejido social.* III. RESURGIMIENTO DEL CONFLICTO. IV. CONCLUSIONES. V. BIBLIOGRAFÍA.

Resumen

En este capítulo se revisan las etapas de desarrollo turístico recientes (antes, durante y después del COVID-19) en la ciudad de Málaga, poniendo el foco en los efectos sobre el paisaje comercial y las tensiones sobre la vivienda y el tejido social. El análisis revela un conflicto entre dos concepciones de la ciudad, que definen de manera opuesta su uso, valor y propósito. Por un lado, se concibe Málaga como un producto mercantil, donde los espacios y tiempos están subordinados a la lógica del mercado (paradigma antropocéntrico y económicamente crecientista). Por otro, se propone un modelo centrado en el valor social de la ciudad, priorizando el bienestar de los residentes y la vida comunitaria (paradigma de justicia ecosocial). El conflicto entre estas dos visiones refleja una tensión no solo urbana, sino también política y cultural. El reto para Málaga en los próximos años será equilibrar estas perspectivas. La planificación urbana deberá integrar medidas que regulen el turismo y limiten sus impactos negativos, al tiempo que promuevan la justicia social y económica.

Palabras clave: Vivienda turística, turistificación, reacción social, gestión de conflictos, Málaga.

Abstract

This chapter reviews recent stages of tourism development (before, during, and after COVID-19) in the city of Malaga, focusing on the effects on the commercial landscape and the tensions on housing and the social fabric. The analysis reveals a conflict between two conceptions of the city, which define its use, value, and purpose in opposite ways. On the one hand, Malaga is conceived as a commercial product, where spaces and times are subordinated to market logic (anthropocentric and economically growth-oriented paradigm). On the other hand, a model centred on the social value of the city is proposed, prioritising the well-being of residents and community life (eco-social justice paradigm).

¹ Este trabajo es resultado de una investigación más amplia que forma parte de los proyectos:

(1) Turismo urbano en tiempos de cambio. Estrategias de adaptación y resiliencia en los modelos de planificación y gestión del destino (ADAPTATUR_Ciudad). Ref. PID2020-114186RB-C22 financiado por MCIN-AEI/ 10.13039/501100011033.

(2) Emergencias Crónicas y Transformación Ecosocial en Espacios Turistificados. (PID2022-137648OB-C22) del Ministerio de Ciencia e Innovación (Plan Nacional de I+D+i).



The conflict between these two visions reflects not only urban tension, but also political and cultural tension. The challenge for Malaga in the coming years will be to balance these perspectives. Urban planning must integrate measures that regulate tourism and limit its negative impacts, while promoting social and economic justice.

Keywords: Tourist accommodation, touristification, social reaction, conflict management, Malaga.

I. Introducción

El conocimiento situado permite contextualizar este trabajo en un marco de investigación más amplio. La investigación asume un contexto en el que la transición ecosocial justa es motor de un cambio de paradigma. Esta transición asume el paso de un foco antropocéntrico y crecentista, centrado en el ser humano y el crecimiento económico ilimitado, hacia un horizonte ecocéntrico donde las estrategias de decrecimiento pueden ser contempladas.

El paradigma antropocéntrico asume un funcionamiento de tres escalas en las que el sistema ecológico queda supeditado al sistema social (cultural) y éste, a su vez, queda dependiente del sistema económico (producción). En el nuevo paradigma ecocéntrico estos niveles se invierten. El sistema económico queda supeditado al sistema social (cultural) que, además, valora la reproducción. El sistema social queda englobado dentro del sistema ecológico, como límite para el desarrollo de la vida humana y no humana.

Con estas premisas conceptuales, aquí se contraponen los términos turismo y vivienda, como paso previo para entender el proceso de turistificación y sus efectos. Para ello, se observan primero algunas características relevantes de sus definiciones. En particular, ambos términos chocan en el carácter de no habitual vs habitualidad (producción vs reproducción en términos de Fraser)².

Según la Organización Mundial del Turismo, en su glosario de términos, el turismo se define como *“un fenómeno social, cultural y económico que supone el desplazamiento de personas a países o lugares fuera de su entorno habitual por motivos personales, profesionales o de negocios”*.

Según la RAE, vivienda en su primera afección es un *“lugar cerrado y cubierto construido para ser habitado por personas”*. Habitar se vincula con *“vivir, morar”*. Morar consiste en *“habitar o residir habitualmente un lugar”*. La definición que se puede observar en el artículo 3, apartado a), de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda (BOE núm. 124, de 25/05/2023) establece la vivienda como un *“edificio o parte de un edificio de carácter privativo y con destino a residencia y habitación de las personas que reúne las condiciones mínimas de habitabilidad exigidas legamente, pudiendo disponer de acceso a espacios y servicios comunes del edificio en el que se ubica, todo ello de conformidad con la legislación aplicable y con la ordenación urbanística y territorial”*.

² FRASER, N., *Capitalismo caníbal*, Siglo veintiuno editores, Madrid, 2023.



Por tanto, mientras Turismo implica actividades fuera del carácter habitual de la vida cotidiana de las personas que residen un lugar, la vivienda está destinada a acoger las actividades de personas que habitan habitualmente dicho lugar. Esta diferencia es una de las fuentes de conflictos. Aquí es relevante observar qué paradigma prevalece.

Por ejemplo, en la Constitución Española se establece en el artículo 47 que *“todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación. La comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos”*. En este caso, se establece claramente que la vivienda es un derecho, que debe impedirse la especulación y que en caso de generarse plusvalías la comunidad debe participar de estas. En otras palabras, está aplicando una visión social justa, al supeditar lo económico y productivo al sistema social.

Sin embargo, el fenómeno de acelerado crecimiento de las viviendas de uso turístico ha llevado a comunidades autónomas como la de Andalucía a establecer regulaciones sectoriales desvinculadas de las necesidades territoriales de las ciudades. Así 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 (BOJA núm 28 de 11/02/2016), establece como objetivo *“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 (LAN\2011\576), del Turismo de Andalucía”*.

Esta ordenación de la actividad de las viviendas con uso turístico se realiza sin haber establecido previamente un debate sobre su afectación al derecho social fundamental de la vivienda y, más ampliamente, al derecho a la ciudad en términos de Lefebvre³. Se antepone, por tanto, el interés económico frente al social, propio del paradigma crecientista.

Crecimiento turístico reciente: overtourism y turismofobia en la etapa pre-COVID

En 2014, año en que empieza a despegar el crecimiento exponencial de las viviendas de uso turístico en Málaga, la ciudad vive un momento de euforia. Málaga es atractiva para el turismo, pero también se postula como un buen lugar para vivir. En la prensa, se habla de “Málaga como una nueva Barcelona”⁴.

Los resultados de entrevistas realizadas durante 2014 y 2015 a profesionales de clase creativa residentes en Málaga y la Costa del Sol⁵ situaban la calidad de vida, el ritmo relajado, el ambiente alegre, la facilidad de relaciones o el trato de la gente (agradable, abierta, tolerante...) entre los factores atractivos para vivir en este lugar. Especialmente,

³ LEFEBVRE, H., *El derecho a la ciudad*, Capitán Swing Libros, Madrid, 2017 [1968].

⁴ ASTORGA, J. V., «En Suecia ya ven Málaga como una nueva Barcelona», Diario Sur, 22 de junio de 2014.

⁵ ROMERO PADILLA, Y., *Metamorfosis de una invención. Turismo y clase creativa: el caso de la Costa del Sol en el mediterráneo español*, Tesis doctoral dirigida por Enrique Navarro y defendida en la Universidad de Málaga, 2016.



destacaban el equilibrio entre las posibilidades de desarrollo de la vida profesional orientada al mercado global con la vida hedonista orientada al disfrute del placer y de la calidad de vida. La mayor parte de estos factores de atracción se han ido desarrollando por su condición de destino turístico -que ha permitido la conectividad global-, pero siempre manteniendo un equilibrio con la vida residencial. Un equilibrio que parece haberse roto en los últimos años con el auge de conflictos por el crecimiento turístico.

España, tradicionalmente, se ha desarrollado bajo el paradigma crecentista comentado al inicio del capítulo. En los destinos turísticos, este paradigma conforma las ideas de crecimiento y la concepción del turismo como motor económico. Ha ido impregnando los planes, las normas y leyes en un nivel intermedio, hasta materializarse en proyectos e intervenciones concretas en el territorio. A esta forma de desarrollo se le ha llamado máquina de crecimiento urbano-turística⁶: es el modelo de desarrollo de ciudades como Málaga que se ha basado fundamentalmente en crecer a partir de proyectos de obra nueva, proyectos de renovación urbana, la explotación de eventos y la explotación del patrimonio. En consecuencia, las afectaciones ambientales, sobre el medio físico, los efectos sociales y las consecuencias económicas han sido motivo de conflictos que han dado lugar al surgimiento de movimientos sociales en contra de este desarrollo⁷.

Las respuestas que se han producido al crecimiento turístico en la ciudad de Málaga, especialmente en su zona de mayor concentración, que es el centro histórico, han sido diversas. Por una parte, los conflictos se manifestaron en relación con el uso del espacio público, la saturación en las calles centrales y el crecimiento del espacio cedido a las terrazas de bares, restaurantes y cafeterías⁸. La vecindad reclamaba espacios amigables para la infancia, donde poder pasar el tiempo libre y donde los niños y niñas pudieran disfrutar de espacios de juego⁹. Por otra parte, el conflicto empezó a invadir un espacio más íntimo, a través del ruido. Se empezaron a producir denuncias de entidades como la Asociación de vecinos del Centro Antiguo Málaga, que visibilizaron los problemas de ocupación de las calles y extensión del ruido en los medios locales y en redes sociales, y, posteriormente, pasarían a denunciar al Ayuntamiento de Málaga ante los tribunales¹⁰. Ya en 2017, comenzaron algunos medios de prensa a hablar de brotes de turismofobia en Málaga¹¹. Los problemas de turistificación de la ciudad de Málaga, saltaron a los medios nacionales en 2018¹².

⁶ NAVARRO-JURADO, E., ROMERO-PADILLA, Y., ROMERO-MARTÍNEZ, J. M., SERRANO-MUÑOZ, E., HABEGGER, S. y MORA-ESTEBAN, R., «Growth machines and social movements in mature tourist destinations Costa del Sol-Málaga», *Journal of Sustainable Tourism*, vol. 27, núm. 12, 2019, págs. 1786-1803.

⁷ ROMERO PADILLA, Y., CEREZO-MEDINA, A., NAVARRO-JURADO, E., ROMERO MARTÍNEZ, J. M. y GUEVARA-PLAZA, A., «Conflicts in the tourist city from the perspective of local social movements», *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, núm. 83, 2019.

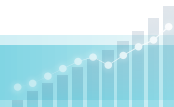
⁸ MARTÍNEZ, P., «El auge turístico obliga a Málaga a pensar un modelo para evitar la saturación», *Diario Sur*, 28 de abril de 2015 y FERRARY, M., «El Centro de Málaga acumula 409 terrazas de bares, casi el 40% de las autorizadas», *La Opinión de Málaga*, 19 de octubre de 2015.

⁹ LA OPINIÓN DE MÁLAGA, «Vecinos del entorno de Camas piden “un espacio para el tiempo libre”», *La Opinión de Málaga*, 13 de julio de 2014 y MALDONADO, E., «Los niños recuperan la calle», *Málaga Hoy*, 3 de julio de 2016.

¹⁰ SÁNCHEZ, S., «Los vecinos de Centro anuncian una ‘batería de denuncias’ contra el Ayuntamiento por el ruido», *Málaga Hoy*, 26 de marzo de 2019.

¹¹ RUIZ FÁJULA, D., «La turismofobia brota en Málaga», *El Mundo*, 12 de agosto de 2017 y RECIO, J., «Málaga, a un paso de la turismofobia», *Diario Sur*, 29 de abril de 2018.

¹² LA SEXTA, «¿Hay una burbuja del alquiler en Málaga?», Programa Liarla Pardo, 22 de abril de 2018.



II. Una pausa producida por el COVID-19

La llegada de la pandemia evidenció la fragilidad del modelo de desarrollo turístico dominante, dependiente de la hipermovilidad y las aglomeraciones humanas. El turismo cayó en todos los destinos por las restricciones a la movilidad y las restricciones de actividades no esenciales.

Según el Balance Turístico de la Costa del Sol para 2020, las llegadas de pasajeros a la provincia de Málaga por el Aeropuerto, AVE y Cruceros descendieron respecto al año anterior en un -74,1%, -61,1% y -89,3%, respectivamente. El número de empresas disminuyó en un -13,4% y el de empleos turísticos según afiliaciones a la Seguridad Social, un -14,7%.

Los datos de la Encuesta de Ocupación Hotelera (INE) para la ciudad de Málaga muestran que en 2020 descendió en un -28,12% el número de establecimientos hoteleros abiertos, el grado de ocupación hotelera descendió un -51,56%, el personal empleado en este tipo de establecimientos disminuyó un -32,67% y la cifra total de visitantes y turistas de 2020 representó el 31,3% de la del año anterior.

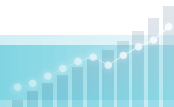
El escenario propició momentos de autocritica al modelo turístico de masas hegemónico. En el mundo académico, varios autores consideraron la pandemia como una oportunidad para la transformación de la industria turística y su contexto. Desde instituciones como la ONU y la Unión Europea, surgieron reflexiones que insertaron la estrategia de recuperación en una más amplia de emergencia climática. Sin embargo, desde organismos como Exceltur se identificaron discursos y propuestas desde enfoques cortoplacistas y economicistas que ahondaban en el “business as usual” anterior a la pandemia.

III. Crecimiento turístico post-COVID

El crecimiento turístico post-COVID ha impulsado una profunda transformación en la ciudad de Málaga, intensificando las tensiones que ya existían. Si bien la industria turística sufrió un golpe significativo durante la pandemia, su recuperación ha evidenciado la consolidación de un modelo centrado en el turismo, con efectos notables en el paisaje comercial, la vivienda y el tejido social. En este apartado se abordan las dinámicas derivadas de este fenómeno, explorando cómo la expansión de las actividades turísticas ha transformado tanto el espacio como las relaciones sociales en la ciudad. A través de un análisis fundamentado en estudios académicos, prensa y relatos de residentes, se examinan las implicaciones de este crecimiento y los desafíos que plantea para el desarrollo urbano.

1. Efectos en el paisaje comercial

El crecimiento del turismo en Málaga, especialmente tras la pandemia de COVID-19, ha provocado una transformación notable en el paisaje comercial de la ciudad. Durante la crisis sanitaria, antes de la recuperación de la industria turística, un análisis comparativo de los usos de locales en planta baja entre 2019 y 2021 reveló cambios significativos en



las actividades comerciales, particularmente en el Centro Histórico¹³. Este estudio, centrado en la zona delimitada por el Plan Especial de Protección y Reforma Interior (PEPRI), abarcó áreas como la Almendra Histórica y barrios colindantes como el Soho y Arrabales, utilizando datos de un informe elaborado por el Observatorio de Medio Ambiente Urbano de Málaga¹⁴.

Durante el periodo 2019-2021, a pesar de las restricciones globales de movilidad, los negocios orientados al turismo no solo resistieron, sino que experimentaron un notable crecimiento, en parte porque seguían con la inercia previa a la pandemia, como es el caso de la oferta de alojamiento tradicional (hoteles, apartamentos turísticos, etc.). Negocios de comida para llevar, productos gourmet e inmobiliarias especializadas en alquiler vacacional proliferaron, mientras que los alojamientos turísticos, como hoteles, hostales y apartamentos turísticos, prácticamente duplicaron su presencia, ya que resultan de promociones cuya construcción se había iniciado antes del inicio de la pandemia. Asimismo, los establecimientos de restauración (bares, restaurantes, discotecas) también aumentaron, incluso en calles declaradas en 2020 Zonas Acústicamente Saturadas (ZAS), donde se impusieron restricciones en la apertura de estos negocios.

La expansión de establecimientos turísticos no se limitó a las zonas tradicionales, extendiéndose hacia barrios colindantes en paralelo con la ejecución de proyectos de renovación urbana, varios financiados con fondos de la Unión Europea. Calle Carretería, en particular, experimentó una transformación significativa tras la ejecución de un proyecto contenido en el EDUSI Perchel-Lagunillas, consolidándose como un eje turístico clave¹⁵.

Según datos del Observatorio Turístico Málaga Costa del Sol¹⁶, la capacidad de alojamiento en Málaga aumentó significativamente, pasando de 49.422 plazas turísticas en 2019 a 79.321 en 2023. De éstas, el 70,9% correspondían a Viviendas de Uso Turístico (VUT), lo que pone de manifiesto la creciente dependencia del modelo turístico local de este tipo de alojamientos.

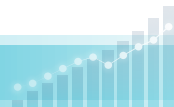
Sin embargo, el crecimiento ha generado retos significativos, especialmente en la capacidad de equilibrar las demandas del turismo con las necesidades de los residentes locales. Estos desafíos se manifiestan de manera evidente en el ámbito de la vivienda y el tejido social.

¹³ SANTOS-IZQUIERDO, F., BLANCO-VÍLCHEZ, M., ROMERO-PADILLA, Y., y NAVARRO-JURADO, E., «Tourism and Urban Policy: rehabilitation, touristification, and transformation of the commercial fabric of Málaga's Historic Centre», *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles* núm. 99, 2023 y ARMARIO PÉREZ, P., BLANCO VÍLCHEZ, M., SANTOS IZQUIERDO, F. y NAVARRO JURADO, E., Informe sobre la relación entre las viviendas de usos turísticos y sus efectos en el mercado de viviendas de alquiler en el destino Málaga, Instituto Andaluz de Investigación e Innovación en Turismo (IATUR), Universidad de Málaga, 2024. Presentado en la Universidad de Málaga el 4 de diciembre de 2024 (en esta misma obra).

¹⁴ OBSERVATORIO DE MEDIO AMBIENTE URBANO (OMAU), *Análisis de los usos en planta baja en el ámbito del PEPRI Centro*, Ayuntamiento de Málaga, Málaga, 2019.

¹⁵ MARTÍN CAMPOS, A., «Carretería Street, complejo turístico: así ha cambiado la calle en una década», *Diario Sur*, 4 de octubre de 2024.

¹⁶ OBSERVATORIO TURÍSTICO 2023 MÁLAGA COSTA DEL SOL, *Turismo y Planificación Costa del Sol*, 2023.



2. Efectos en la vivienda y el tejido social

El auge turístico post-COVID ha intensificado en Málaga una serie de dinámicas que afectan tanto a la vivienda como al tejido social, especialmente en zonas céntricas de la ciudad. A continuación, se presenta un análisis sustentado en datos obtenidos entre diciembre de 2023 y abril de 2024, como parte del trabajo de campo realizado en el contexto de la tesis doctoral de Fátima Santos-Izquierdo (Universidad de Málaga), donde se recogen relatos de residentes y personas desplazadas del Centro de Málaga.

La conversión de viviendas de alquiler residencial o de larga temporada en Viviendas de Uso Turístico (VUT) fue el efecto más destacado por las personas entrevistadas. Este fenómeno ha incrementado significativamente los precios del alquiler, provocando el desplazamiento de numerosos inquilinos¹⁷. Así, varios residentes relataron cómo ellos mismos o personas de su entorno cercano fueron obligados a abandonar sus hogares debido a la transformación de sus viviendas en este tipo de alojamientos. Este proceso evidencia una intensificación en la concepción de la vivienda como bien de inversión, en detrimento de su función social.

El impacto económico de esta dinámica queda reflejado en datos recientes: Málaga se posiciona como la segunda ciudad española con mayor incremento acumulado en los precios del alquiler entre 2015 y 2022¹⁸. Este fenómeno afecta de manera desproporcionada a los jóvenes y a las personas con ingresos bajos, dificultando su emancipación y la posibilidad de desarrollar una vida autónoma¹⁹. Ante esta situación, algunos residentes han optado por adquirir vivienda en propiedad como estrategia para evitar el constante riesgo de desplazamiento. Sin embargo, esta alternativa no es viable para todos y contribuye a la estigmatización del alquiler y de las personas arrendatarias²⁰.

El incremento de precios y la expansión de las Viviendas de Uso Turístico (VUT) han transformado profundamente el uso del espacio público y la vida cotidiana, especialmente en el Centro Histórico de Málaga. Las actividades asociadas a los ocupantes de estas viviendas, en particular las relacionadas con el ocio nocturno, generan molestias constantes para los vecinos. Entre los problemas más destacados se encuentran los ruidos y altercados nocturnos, así como la creciente privatización de espacios públicos como plazas y parques, espacios tradicionalmente utilizados para la socialización vecinal y como áreas de recreo para niños. Estas dinámicas no solo dificultan el descanso de los vecinos, sino que también alteran su vida cotidiana y generan una creciente sensación de inseguridad, afectando especialmente a personas mayores, mujeres y familias con niños. Además, estos problemas están comenzando a extenderse a barrios periféricos, impulsados por la proliferación de las VUT²¹.

¹⁷ EL PAÍS, «Málaga frente a Teruel: los pisos turísticos aumentan hasta un 33% los precios del alquiler de larga temporada», *El País*, 2 de enero de 2025.

¹⁸ BANCO DE ESPAÑA, *El mercado de la vivienda en España: evolución reciente, riesgos y problemas de accesibilidad*, 2024.

¹⁹ RECIO, A., «La misión imposible de los jóvenes para independizarse en Málaga», *Málaga Hoy*, 22 de mayo de 2022.

²⁰ SINDICATO DE INQUILINAS E INQUILINOS DE MÁLAGA, *El derecho a la vivienda en Málaga: un derecho fundamental a la intemperie*, 2018.

²¹ JARILLO, S., «Más de 120 pisos turísticos en las torres de Martiricos: “Es desesperante: hasta practican sexo en las zonas comunes”», *Ser Málaga*, 29 de agosto de 2024.



Por su parte, en el ámbito comercial se percibe cómo los negocios tradicionales han sido reemplazados por establecimientos orientados a turistas, consolidando una oferta de ocio vinculada al consumo y dirigida a una población flotante. Una residente expresó cómo esta transformación ha cambiado su arraigo al barrio: *“Primero, se han perdido los comercios de referencia, pero también se han perdido los bares de referencia. Tú antes quedabas con la gente en un bar, y la gente que te atendía eran tus colegas. Tú ibas allí a un sitio y es que además no necesitabas ni quedar con nadie, porque por allí aparecía la gente, ¿sabes? Todo eso se ha perdido”*.

De esta forma, la mercantilización del Centro Histórico de Málaga no solo expulsa físicamente a los residentes, sino que también los desplaza simbólicamente al transformar los espacios que consideraban suyos en escenarios para el consumo turístico. Este proceso genera un sentimiento de alienación, en el sentido que describe Lefebvre²², al desconectar a los residentes de su entorno, subordinado ahora a las lógicas del mercado. Así, el centro deja de ser un espacio comunitario y cotidiano para convertirse en un producto destinado al turismo, profundizando la desvinculación de los habitantes con su ciudad.

IV. Resurgimiento del conflicto

El crecimiento turístico post-COVID ha intensificado las problemáticas asociadas con la habitabilidad y el acceso a la vivienda en Málaga, especialmente en su Centro Histórico, como se analizó en apartados previos. Este fenómeno, caracterizado por la conversión de viviendas residenciales en Viviendas de Uso Turístico (VUT) y la consecuente presión sobre los precios del alquiler²³ no solo ha desplazado físicamente a numerosos residentes, sino que también ha generado un sentimiento de alienación al redefinir los barrios como espacios de consumo orientados al turismo²⁴. En este contexto, las respuestas ciudadanas han emergido como una resistencia colectiva frente a las dinámicas de turistificación y mercantilización de la ciudad.

Movimientos como *Málaga para Vivir* han liderado manifestaciones masivas en junio y noviembre de 2024, que congregaron a miles de personas de diferentes perfiles sociales y geográficos²⁵. Estas movilizaciones no se limitan a denunciar el impacto de las VUT, sino que abordan una problemática más amplia: la pérdida del tejido social, de las relaciones vecinales y de los espacios de convivencia que han sido desplazados por una lógica que prioriza el valor de cambio sobre el valor de uso de la ciudad. Este enfoque se refleja en el *Manifiesto por la Vecindad*²⁶, promovido por el movimiento vecinal, que reclama una ciudad que anteponga los derechos sociales al mercado inmobiliario y turístico. Este planteamiento se alinea con la perspectiva de Lefebvre (1974)²⁷, que subraya la importancia de los procesos de apropiación comunitaria del espacio como base para una ciudad habitable y viva.

²² LEFEBVRE, H., *La producción del espacio*, Madrid, Capitán Swing Libros, [1974].

²³ Vid. op. cit. ARMARIO PÉREZ, P., BLANCO VÍLCHEZ, M., SANTOS IZQUIERDO, F. y NAVARRO JURADO, E., Informe sobre la relación...

²⁴ Vid. op. cit. LEFEBVRE, H., *La producción del espacio*...

²⁵ TRIGUERO, N. «Miles de malagueños vuelven a la calle para exigir soluciones a la crisis de la vivienda», *Diario Sur*, 9 de noviembre de 2024.

²⁶ DIARIO SUR. Texto completo del *Manifiesto por la vecindad*, *Diario Sur*, 29 de junio de 2024.

²⁷ Vid. op. cit. LEFEBVRE, H., *La producción del espacio*...



Durante el trabajo de campo realizado entre diciembre de 2023 y abril de 2024, se identificaron múltiples esfuerzos por parte de los residentes para mantener los lazos sociales y comunitarios frente a las dinámicas de turistificación. En algunos casos, estos esfuerzos se materializan mediante acuerdos informales entre inquilinos y propietarios que prioriza la continuidad de la vida barrial frente a la rentabilidad económica. Sin embargo, aunque valiosos, estos intentos suelen ser insuficientes para contrarrestar las dinámicas de desplazamiento provocadas por el crecimiento turístico y la presión inmobiliaria.

Los movimientos sociales también han alertado sobre cómo la problemática de la vivienda ha trascendido el Centro Histórico, alcanzando barrios periféricos como Palma-Palmilla, habitados tradicionalmente por clases trabajadoras y poblaciones vulnerables con altos niveles de exclusión social²⁸. En estas áreas, el aumento de los precios del alquiler ha intensificado la vulnerabilidad de los residentes, especialmente de mujeres y migrantes, quienes, además, enfrentan prácticas abusivas en los contratos de arrendamiento y mayores dificultades para acceder a viviendas asequibles.

La expansión del problema de la vivienda desde el centro hacia barrios periféricos no solo ha exacerbado las desigualdades sociales y económicas, sino que también puede explicar la creciente participación en las manifestaciones. La conexión entre los problemas del Centro Histórico y los barrios periféricos otorga un carácter transversal a la lucha por una ciudad habitable, que une a residentes de diferentes zonas y condiciones socioeconómicas en la defensa de sus derechos. En este sentido, el resurgimiento del conflicto en Málaga representa no solo una resistencia a la turistificación, sino también una reafirmación del derecho colectivo a la ciudad²⁹.

Ante la presión ciudadana, el Ayuntamiento de Málaga ha comenzado a implementar medidas para abordar los problemas derivados de la especialización turística. Una de las más destacadas es un plan de zonificación de las viviendas turísticas que prohíbe la apertura de nuevas VUT en ciertos barrios³⁰. Esta medida representa un avance importante al reconocer el impacto de las VUT en el acceso a la vivienda, pero ha sido objeto de críticas por varias razones³¹, entre ellas: diversos colectivos señalan que estas medidas llegan demasiado tarde, después de años de crecimiento descontrolado del alquiler turístico; solo se prohíben las VUT en determinados barrios, lo que ha generado preocupaciones sobre su expansión hacia zonas vulnerables de clase obrera; y la exigencia de accesos independientes para las VUT podría transformar aún más el paisaje comercial, acentuando la mercantilización de los barrios.

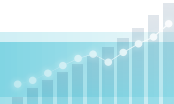
El deber para las instituciones radica en hacer habitables las ciudades, equilibrando las demandas del turismo con las necesidades de los residentes. Esto requiere políticas urba-

²⁸ MONTAÑEZ, A.I., «[Los ingresos de una vivienda turística en Málaga superan en un 400% al alquiler convencional](#)», *La Opinión de Málaga*, 24 de octubre de 2024.

²⁹ *Vid. op. cit.* LEFEBVRE, H., *El derecho a la ciudad...*

³⁰ AYUNTAMIENTO DE MÁLAGA, [El Ayuntamiento prohíbe la implantación de nuevas viviendas turísticas en un total de 43 barrios de la ciudad](#), 23 de octubre de 2024.

³¹ MONTAÑEZ, A. I., «[La zonificación de las viviendas turísticas no convence a los vecinos de los barrios saturados: "Tendremos los mismos conflictos"](#)», *La Opinión de Málaga*, 25 de octubre de 2024.



nas que no solo limiten el impacto de las viviendas turísticas, sino que garanticen que Málaga sea una ciudad “para vivir, no para sobrevivir”³².

V. Conclusiones

El análisis del crecimiento turístico en Málaga tras la crisis de la COVID-19 revela un conflicto entre dos concepciones de la ciudad, que definen de manera opuesta su uso, valor y propósito. Por un lado, la visión predominante concibe Málaga como un producto mercantil, donde los espacios y tiempos están subordinados a la lógica del mercado (paradigma crecentista). Por otro, los movimientos sociales proponen un modelo centrado en el valor social de la ciudad, priorizando el bienestar de los residentes y la vida comunitaria (paradigma de justicia ecosocial).

La visión de Málaga como mercancía se basa en la lógica de producción del espacio urbano. Henri Lefebvre³³ distingue entre espacios dominados y espacios apropiados; los primeros son aquellos cuyos destinos y morfología urbana se imponen desde fuera, arrebatándolos a sus habitantes. En este contexto, el derecho a la propiedad se ha reinterpretado como una oportunidad para la especulación, provocando la conversión masiva de viviendas en alojamientos turísticos y desplazando a numerosos residentes. Los barrios, lejos de ser núcleos de convivencia y comunidad, se han reconfigurado como espacios de negocio destinados a usuarios temporales. Esta visión otorga a Málaga un valor eminentemente económico, definido por su capacidad para atraer flujos de capital, a menudo a expensas de su tejido social y la habitabilidad de sus espacios.

En contraposición, colectivos ciudadanos como *Málaga para Vivir* defienden una concepción social de la ciudad, donde el espacio y el tiempo están orientados a la vida cotidiana y al fortalecimiento de las relaciones sociales y humanas. Según Lefebvre, los espacios apropiados son demarcados y caracterizados por sus ciudadanos a través de sus desplazamientos, acciones y discursos. Esta perspectiva considera la vivienda como un derecho constitucional, en lugar de un bien de inversión, y los barrios como unidades esenciales para la existencia de la ciudad. Sin estos espacios de convivencia y arraigo, Málaga deja de ser una ciudad y se convierte en un simple espacio urbano mercantil. En este modelo, el valor de Málaga es social, fundamentado en el acceso a derechos básicos como la vivienda y la preservación de los lazos vecinales y comunitarios.

El conflicto entre estas dos visiones refleja una tensión no solo urbana, sino también política y cultural. El reto para Málaga en los próximos años será hacer más habitables las ciudades, equilibrando estas perspectivas. La planificación urbana deberá integrar medidas que regulen el turismo y limiten sus impactos negativos, al tiempo que promuevan la justicia social y económica.

³² CARMONA POSTIGO, J. A., «*Málaga para vivir, no para sobrevivir*», *Mundo Obrero*, 7 de octubre de 2024.

³³ *Vid. op. cit.* LEFEBVRE, H., *La producción del espacio...*



VI. Bibliografía

ARMARIO PÉREZ, P., BLANCO VÍLCHEZ, M., SANTOS IZQUIERDO, F. y NAVARRO JURADO, E., Informe sobre la relación entre las viviendas de usos turísticos y sus efectos en el mercado de viviendas de alquiler en el destino Málaga, Instituto Andaluz de Investigación e Innovación en Turismo (IATUR), Universidad de Málaga, 2024. Presentado en la Universidad de Málaga el 4 de diciembre de 2024.

ASTORGA, J. V., «En Suecia ya ven Málaga como una nueva Barcelona», *Diario Sur*, 22 de junio de 2014.

AYUNTAMIENTO DE MÁLAGA, «El Ayuntamiento prohíbe la implantación de nuevas viviendas turísticas en un total de 43 barrios de la ciudad», 23 de octubre de 2024.

BANCO DE ESPAÑA, «El mercado de la vivienda en España: evolución reciente, riesgos y problemas de accesibilidad», 2024.

CARMONA POSTIGO, J. A., «Málaga para vivir, no para sobrevivir», *Mundo Obrero*, 7 de octubre de 2024.

DIARIO SUR. Texto completo del Manifiesto por la vecindad, *Diario Sur*, 29 de junio de 2024.

EL PAÍS, «Málaga frente a Teruel: los pisos turísticos aumentan hasta un 33% los precios del alquiler de larga temporada», *El País*, 2 de enero de 2025.

FERRARY, M., «El Centro de Málaga acumula 409 terrazas de bares, casi el 40% de las autorizadas», *La Opinión de Málaga*, 19 de octubre de 2015.

FRASER, N., *Capitalismo caníbal*, Siglo veintiuno editores, Madrid, 2023.

JARILLO, S., «Más de 120 pisos turísticos en las torres de Martiricos: «Es desesperante: hasta practican sexo en las zonas comunes»», *Ser Málaga*, 29 de agosto de 2024.

LA OPINIÓN DE MÁLAGA, «Vecinos del entorno de Camas piden “un espacio para el tiempo libre”», *La Opinión de Málaga*, 13 de julio de 2014 y MALDONADO, E., «Los niños recuperan la calle», *Málaga Hoy*, 3 de julio de 2016.

LA SEXTA, «¿Hay una burbuja del alquiler en Málaga?», Programa Liarla Pardo, 22 de abril de 2018.

LEFEBVRE, H., *El derecho a la ciudad*, Capitán Swing Libros, Madrid, 2017 [1968].

LEFEBVRE, H., *La producción del espacio*, Madrid, Capitán Swing Libros, [1974].

MALDONADO, E., «Los niños recuperan la calle», *Málaga Hoy*, 3 de julio de 2016.



MARTÍN CAMPOS, A., «[Carretería Street, complejo turístico: así ha cambiado la calle en una década](#)», *Diario Sur*, 4 de octubre de 2024.

MARTÍNEZ, P., «[El auge turístico obliga a Málaga a pensar un modelo para evitar la saturación](#)», *Diario Sur*, 28 de abril de 2015.

MONTAÑEZ, A. I., «[La zonificación de las viviendas turísticas no convence a los vecinos de los barrios saturados: «Tendremos los mismos conflictos»](#)», *La Opinión de Málaga*, 25 de octubre de 2024.

MONTAÑEZ, A.I., «[Los ingresos de una vivienda turística en Málaga superan en un 400% al alquiler convencional](#)», *La Opinión de Málaga*, 24 de octubre de 2024.

NAVARRO-JURADO, E., ROMERO-PADILLA, Y., ROMERO-MARTÍNEZ, J. M., SERRANO-MUÑOZ, E., HABEGGER, S. y MORA-ESTEBAN, R., «Growth machines and social movements in mature tourist destinations Costa del Sol-Málaga», *Journal of Sustainable Tourism*, vol. 27, núm. 12, 2019.

OBSERVATORIO DE MEDIO AMBIENTE URBANO (OMAU), [Análisis de los usos en planta baja en el ámbito del PEPRI Centro](#), Ayuntamiento de Málaga, Málaga, 2019.

OBSERVATORIO TURÍSTICO 2023 MÁLAGA COSTA DEL SOL, [Turismo y Planificación Costa del Sol](#), 2023.

RECIO, A., «[La misión imposible de los jóvenes para independizarse en Málaga](#)», *Málaga Hoy*, 22 de mayo de 2022.

RECIO, J., «[Málaga, a un paso de la turismofobia](#)», *Diario Sur*, 29 de abril de 2018.

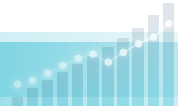
ROMERO PADILLA, Y., [Metamorfosis de una invención. Turismo y clase creativa: el caso de la Costa del Sol en el mediterráneo español](#), Tesis doctoral dirigida por Enrique Navarro y defendida en la Universidad de Málaga, 2016.

ROMERO PADILLA, Y., CEREZO-MEDINA, A., NAVARRO-JURADO, E., ROMERO MARTÍNEZ, J. M. y GUEVARA-PLAZA, A., «Conflicts in the tourist city from the perspective of local social movements», *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, núm. 83, 2019.

RUÍZ FÁJULA, D., «[La turismofobia brota en Málaga](#)», *El Mundo*, 12 de agosto de 2017.

SÁNCHEZ, S., «[Los vecinos de Centro anuncian una 'batería de denuncias' contra el Ayuntamiento por el ruido](#)», *Málaga Hoy*, 26 de marzo de 2019.

SANTOS-IZQUIERDO, F., BLANCO-VÍLCHEZ, M., ROMERO-PADILLA, Y., y NAVARRO-JURADO, E., «Tourism and Urban Policy: rehabilitation, touristification, and transfor-



mation of the commercial fabric of Malaga's Historic Centre», *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles* núm. 99, 2023.

SINDICATO DE INQUILINAS E INQUILINOS DE MÁLAGA, El derecho a la vivienda en Málaga: un derecho fundamental a la intemperie, 2018.

TRIGUERO, N. «Miles de malagueños vuelven a la calle para exigir soluciones a la crisis de la vivienda», *Diario Sur*, 9 de noviembre de 2024.

DEBERES DE INFORMACIÓN Y RESPONSABILIDAD DE LAS PLATAFORMAS DIGITALES EN EL SECTOR DE LAS VIVIENDAS DE USO TURÍSTICO: EL REGLAMENTO UE 2024/1028 Y SU DESARROLLO EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL

Prof. Dr. Alejandro Román Márquez. Departamento de Derecho Administrativo/Instituto Clavero Arévalo. Universidad de Sevilla.

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. CRITERIOS GENERALES PARA DETERMINAR LA RESPONSABILIDAD DE LAS PLATAFORMAS DIGITALES POR LOS DATOS QUE UTILIZAN. II. EL REGLAMENTO UE 2024/1028 SOBRE RECOGIDA E INTERCAMBIO DE DATOS RELATIVOS A SERVICIOS DE ALOJAMIENTO DE CORTA DURACIÓN. *1. Objetivo de la norma y ámbito de aplicación. 2. Requisitos para el registro de la actividad de alojamiento de corta duración. Garantías del sistema y datos requeridos. 3. Obligaciones de verificación a cargo de las autoridades y de las plataformas digitales. Retirada provisional y definitiva de unidades alojativas de los registros públicos. 4. La ventanilla única digital nacional.* III. EL PROYECTO DE REAL DECRETO POR EL QUE SE CREA LA VENTANILLA ÚNICA DIGITAL DE ARRENDAMIENTOS Y SE REGULA LA RECOGIDA Y EL INTERCAMBIO DE DATOS RELATIVOS A LOS SERVICIOS DE ALQUILER Y ALOJAMIENTOS DE CORTA DURACIÓN. IV. BIBLIOGRAFÍA.

Resumen

El presente trabajo analiza la normativa europea relativa a la responsabilidad de las plataformas digitales que operan en el sector de las viviendas de uso turístico, así como a los deberes de información vinculados con esta actividad, tanto de las señaladas plataformas como de los titulares de las viviendas ofertadas como alojamiento turístico. Concretamente, se analiza el nuevo Reglamento UE 2024/1028, de 11 de abril de 2024, 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; incluyendo su incorporación y desarrollo en el ordenamiento jurídico español.

Palabras clave: Viviendas de uso turístico, estancias de corta duración, ventanilla única digital de arrendamientos, Registro de la Propiedad.



Abstract

This paper analyses European regulations on the liability of digital platforms operating in the tourist accommodation sector, as well as the information obligations associated with this activity, both for the aforementioned platforms and for the owners of the properties offered as tourist accommodation. Specifically, it analyses the new EU Regulation 2024/1028 of 11 April 2024 on the collection and exchange of data relating to short-term accommodation rental services and amending Regulation (EU) 2018/1724, including its incorporation and implementation into Spanish law.

Keywords: Tourist accommodation, short-term stays, digital one-stop shop for rentals, Land Registry.

I. Introducción. Criterios generales para determinar la responsabilidad de las plataformas digitales por los datos que utilizan

Las viviendas de uso turístico son comercializadas mayoritariamente a través de plataformas digitales que operan en Internet, las cuales ponen en contacto y permiten la gestión *online* de los acuerdos comerciales entre los oferentes y demandantes de unos servicios que serán prestados en la realidad *offline*, en este caso el servicio de alojamiento en inmuebles de carácter residencial. Estas plataformas, por tanto, realizan un servicio de intermediación entre los oferentes del servicio –propietarios de las viviendas ofrecidas como alojamiento turístico– y los demandantes del servicio –usuarios del servicio de alojamiento–, facilitando la celebración de acuerdos entre ellos a cambio de una remuneración económica. Una vez que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea aclaró la naturaleza de *servicio de la sociedad de la información* de estas plataformas¹, resta por determinar su responsabilidad por los datos que ponen a disposición de los consumidores en forma de anuncios de viviendas –o similares– ofertadas como alojamientos turísticos, pues es posible –y habitual– que dichos datos no se ajusten a la realidad por estar encubriendo actividades contrarias a la legalidad, cuando no son ilegales en sí mismos. Determinar la responsabilidad de las plataformas digitales que almacenan o gestionan datos de los particulares ha sido una preocupación de las autoridades comunitarias desde hace años, las

¹ Sentencia de 19 de diciembre de 2020 (*Airbnb Ireland*, asunto C-390/18). La Directiva UE 2015/1535, de 9 de septiembre, por la que se establece un procedimiento de información en materia de reglamentaciones técnicas y de reglas relativas a los servicios de la sociedad de la información, define los servicios de la sociedad de la información como aquellos servicios prestados a cambio de una remuneración, a distancia, por vía electrónica y a petición individual de un destinatario de servicios (art. 1.1 letra b). Una de las principales consecuencias derivadas de la consideración de los servicios prestados por estas plataformas como servicios de la sociedad de la información es que su actividad no puede ser sometida a autorización previa. Estas plataformas no necesitan, por tanto, ninguna autorización administrativa para intermediar en el mercado de las viviendas de uso turístico, y ello con independencia de que el servicio prestado en la realidad *offline* –en este caso, el servicio de alojamiento en una vivienda– sí pueda estar sometido a autorización previa o a cualquier otro título habilitante público por la normativa nacional. Algunos autores, sin embargo, no están conformes con la consideración de las plataformas que prestan servicios en el sector de las viviendas de uso turístico como *meros* servicios de la sociedad de la información, entendiéndolo que prestan un servicio turístico adicional o *subyacente*. Entre ellos, RIBEIRO CAFÉ, A. P., «La naturaleza jurídica de las plataformas en línea de alojamiento. Análisis de la sentencia del TJUE *Airbnb-Ireland*», en FELIÚ ÁLVAREZ DE SOTOMAYOR, S. (Dir.) et al., *Plataformas digitales en los alquileres vacacionales*, Reus, 2020, pág. 90 o GONZÁLEZ CABRERA, I., *El alojamiento colaborativo o el nuevo hospedaje low cost*, Dykinson, 2020, pág. 67.



cuales han aprobado una serie de normas con el objetivo de establecer unas reglas claras al respecto. La responsabilidad de las plataformas digitales está regulada en las siguientes normas: la Directiva 2000/31/CE, de 8 de junio, relativa a determinados aspectos jurídicos de los servicios de la sociedad de la información, en particular el comercio electrónico en el mercado interior (conocida como Directiva de Comercio Electrónico), la Directiva UE 2015/1534, de 9 de septiembre, por la que se establece un procedimiento de información en materia de reglamentaciones técnicas y de reglas relativas a los servicios de la sociedad de la información, y el Reglamento UE 2022/2065, de 19 de octubre, relativo a un mercado único de servicios digitales y por el que se modifica la Directiva 2000/31/CE (conocido como Reglamento de Servicios Digitales). Este régimen jurídico ha sido incorporado al ordenamiento jurídico español por la Ley 34/2002, de 11 de julio, de servicios de la sociedad de la información y de comercio electrónico.

La Directiva de Comercio Electrónico clasifica los servicios de comercio electrónico prestados por las plataformas en línea y determina la responsabilidad derivada de cada uno de ellos, denominándolos:

- a) *Servicios de mera transmisión* (art. 12): consistentes en transmitir, en una red de comunicaciones, los datos facilitados por el destinatario del servicio, o en facilitar el acceso a dicha red. Los datos no se almacenan en la plataforma, aunque se permite el almacenamiento automático, provisional y transitorio de datos siempre que dicho almacenamiento sirva exclusivamente para ejecutar la tarea principal de mera transmisión de datos y su duración no supere el tiempo razonablemente necesario para dicha transmisión. No existe responsabilidad por parte de las plataformas que prestan este servicio cuando se cumplan los siguientes requisitos: a) la plataforma no realice por sí misma la transmisión de los datos, b) la plataforma no seleccione a los destinatarios de la transmisión de los datos, y c) la plataforma no seleccione ni modifique los datos transmitidos.
- b) *Servicios de alojamiento en chaché (memoria tampón o caching)* (art. 13): consistentes en facilitar la transmisión de los datos a otros destinatarios del servicio, a petición de éstos, mejorando su eficacia. Su único objetivo es aumentar la agilidad en el acceso y transmisión de datos respecto de los que prestan el servicio. Estas plataformas no son responsables de los datos gestionados siempre que: a) no modifiquen la información, b) cumplan las condiciones de acceso a la información, c) respeten las normas relativas a la actualización de la información comúnmente aplicadas en el sector, d) no interfieran en la utilización lícita de tecnología ampliamente reconocida y utilizada por el sector con el objetivo de obtener datos sobre la utilización de la información gestionada, y e) actúen rápidamente para retirar aquella información que hubiesen almacenado o imposibiliten el acceso a ella en cuanto tengan conocimiento efectivo de que la información ha sido retirada de la red en la que se encontraba originalmente, de que su acceso ha sido imposibilitado o de que un órgano judicial o administrativo ha ordenado retirarla o impedir su acceso.
- c) *Servicios de almacenamiento de datos* (art. 14): las plataformas no son responsables de los datos que hayan sido facilitados por los destinatarios de los servicios y que almacenen en sus servidores cuando cumplan los siguientes requisitos: a) no tengan conocimiento efectivo de su ilicitud ni de hechos o circunstancias de la



actividad o de la información almacenada que pudiesen revelar su carácter ilícito, b) actúen rápidamente para retirar los datos ilícitos o impidan su acceso tan pronto tengan conocimiento de su carácter ilícito, y c) el destinatario del servicio no actúe bajo la autoridad o control del prestador de los servicios.

Atendiendo a esta clasificación, los servicios prestados por las plataformas que operan en el sector de las viviendas de uso turístico deben ser considerados como *de almacenamiento de datos*, pues estas plataformas se limitan a almacenar los datos facilitados por los destinatarios de sus servicios, es decir, por sus usuarios, que son tanto los oferentes de las viviendas (anfitriones) como los demandantes de alojamiento (huéspedes). A pesar de que estas plataformas están exentas de responsabilidad cuando actúen conforme a los criterios señalados, sí resulta posible (arts. 14 y 15) que un órgano judicial o administrativo, de conformidad con el sistema jurídico de cada Estado miembro, pueda exigir que éstas pongan fin a una ilicitud o la impidan, y sin perjuicio de que los Estados miembros puedan establecer procedimientos en los que se regule la retirada de datos y la prohibición de acceso. Además, los Estados miembros pueden establecer la obligación legal de que las plataformas comuniquen con celeridad a las autoridades públicas los datos presuntamente ilícitos o las actividades presuntamente ilícitas cometidas por los destinatarios de sus servicios, y también pueden obligar a las plataformas a que comuniquen a las autoridades competentes, a petición de éstas, información que les permita identificar a los destinatarios de los servicios con los que hayan celebrado acuerdos de almacenamiento –acuerdos que se suelen firmar, de forma *cuasi-automática*, con ocasión del alta de los usuarios en las plataformas–. Por el contrario, lo que los Estados miembros no pueden hacer es imponer a las plataformas una obligación general de supervisar y realizar búsquedas activas de hechos o circunstancias que revelen actividades ilícitas respecto de los servicios prestados –por ejemplo, alojamientos clandestinos o que no se ajusten a los datos comunicados por sus titulares.

El régimen de responsabilidad expuesto ha sido sintetizado por la Comisión Europea en su Comunicación de 2 de junio de 2016, titulada *Una Agenda Europea para la economía colaborativa*², señalando que las plataformas que proveen servicios de comercio electrónico en la sociedad de la información están exentas de responsabilidad por la información que almacenen cuando su actividad sea meramente *técnica, automática y pasiva*, y además actúen con celeridad para retirar los datos o impedir su acceso en cuanto tengan conocimiento de su ilicitud³. Si, por el contrario, su conducta fuese activa, la plataforma será responsable de los datos que almacena, entendiendo como tal aquella conducta que le permite tener conocimiento o control de la información que gestiona. La exención de responsabilidad debe determinarse, por tanto, caso por caso, en función del nivel de conocimiento y control de cada plataforma con respecto a la información que almacene.

² COM(2016) 365 final, SWD(2016) 184 final.

³ Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 12 de julio de 2011 (*L'Oréal SA vs eBay International AG*, asunto C-324/09). La exoneración de la responsabilidad se limita, en cualquier caso, a la actividad de almacenamiento de datos, pero no se extiende a otras actividades que puedan realizar las plataformas, como los sistemas reputacionales relativos a los servicios incluidos en la propia plataforma, la verificación de la identidad de los usuarios, los medios de pago o el aseguramiento de los servicios respecto de los que intermedia. La exención de responsabilidad tampoco se aplica respecto de las obligaciones derivadas de la normativa sobre protección de datos personales.



El Tribunal Supremo⁴ se ha pronunciado sobre el tipo de servicio de la sociedad de la información prestado por las plataformas digitales que intermedian en el sector de las viviendas turísticas –concretamente, la plataforma *Airbnb*– y la responsabilidad derivada de aquél, concluyendo que, efectivamente, éstas prestan un servicio de almacenamiento de datos y, además, no tienen un *conocimiento efectivo* de la información que gestionan⁵, por lo que no son responsables con carácter general de los datos almacenados a petición de los anfitriones ni están sujetas a una obligación general de supervisión de dichos datos.

La Comisión Europea⁶ defiende que un sistema de responsabilidad como el expuesto ha permitido generar un entorno normativo tecnológicamente neutro que fomenta la expansión de esas plataformas, ofreciendo seguridad jurídica a los operadores e inversores gracias a su previsibilidad, al tiempo que protege los derechos de los usuarios de los servicios en línea, especialmente de los más vulnerables, como pueden ser los menores de edad. Sin embargo, la Comisión Europea se fijó como objetivo mejorar los procedimientos oficiales de notificación y acción respecto de las eventuales ilegalidades relacionadas con los datos almacenados por las plataformas, propósito que ha tenido su plasmación concreta en el sector de las viviendas de uso turístico en la norma expuesta en el epígrafe siguiente.

II. El reglamento ue 2024/1028 sobre recogida e intercambio de datos relativos a servicios de alojamiento de corta duración

1. Objetivo de la norma y ámbito de aplicación

El Reglamento UE 2024/1028, de 11 de abril de 2024, 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, focaliza su atención en uno de los principales *retos* relativos a las plataformas digitales que intermedian en los servicios de alquiler de alojamientos de corta duración: la falta de información fiable sobre datos fundamentales de su actividad como son la identidad del anfitrión, el lugar donde se ofrecen dichos servicios y su duración, lo que dificulta que los poderes públicos puedan evaluar el impacto real de estos servicios y desarrollen respuestas adecuadas y proporcionadas. El objetivo perseguido por este instrumento normativo es armonizar los requisitos de transparencia de las plataformas que intermedian en esta clase de servicios, los cuáles difieren considerablemente entre los distintos Estados miembros. Sin embargo, debe aclararse que el Reglamento 2024/1028 no impone a los Estados miembros tales requisitos de transparencia con carácter general ni, con carácter particular, les exige que creen un registro de los alojamientos ofertados para estancias de corta duración, pero si éstos deciden hacerlo,

⁴ Sentencias del Tribunal Supremo 1818/2020, de 30 de diciembre, y 2/2022, de 7 de enero.

⁵ Para el Tribunal Supremo “no cabe entender que la sola previsión de la Ley [...] de que la publicidad de los alojamientos turísticos debe incorporar el número de registro sea suficiente para afirmar que [la plataforma] tuviera “conocimiento efectivo” de la ilicitud de que algunos de los usuarios de su página web no hubieran incluido en sus anuncios el número de registro turísticos de los alojamientos”.

⁶ Comunicación de 25 de mayo de 2016, titulada Las plataformas en línea y el mercado único digital. Retos y oportunidades para Europa (COM(2016) 288 final, apartado nº 5.ii).



deberán someterse a los requisitos previstos en el Reglamento 2024/1028⁷, al objeto de instituir un conjunto de normas uniformes y específicas a escala de la Unión Europea relativas a la generación e intercambio de datos en este sector que facilite el acceso a éstos por parte de las autoridades públicas y garantice que los servicios de alquiler de alojamientos de corta duración se presten de manera justa, inequívoca y transparente⁸. El Reglamento 2024/1028 tampoco restringe la competencia de los Estados miembros para establecer requisitos de acceso a esta actividad o para su ejercicio, como puede ser la exigencia de autorización, el establecimiento de contingentes máximos de operadores en el mercado o los requerimientos relativos a la calidad, seguridad e higiene, siempre que éstos respeten las reglas contenidas en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y los *principios de buena regulación económica* –necesidad, proporcionalidad y no discriminación– previstos en la Directiva de servicios⁹. El Reglamento 2024/1028 recuerda que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha señalado que la lucha contra la escasez de viviendas destinadas al arrendamiento debe considerarse una *razón imperiosa de interés general* que puede justificar la adopción de determinadas medidas restrictivas siempre que éstas no resulten discriminatorias y sean proporcionadas al objetivo perseguido¹⁰, lo que ampara la necesidad de tales medidas siempre que, como señala el propio Reglamento 2024/1028, respeten el resto de principios de buena regulación económica,

⁷ A este respecto, el Reglamento advierte que “[p]ara lograr una armonización efectiva y garantizar la aplicación uniforme de dichas normas, los Estados miembros no deben poder legislar sobre el acceso a los datos proporcionados por las plataformas en línea de alquiler de corta duración al margen del régimen específico establecido en el presente Reglamento. Con ello se pretende garantizar que los Estados miembros no regulen las solicitudes de intercambio de datos sin establecer los sistemas de registro, las bases de datos y las ventanillas únicas digitales necesarios, y que faciliten un intercambio de datos proporcionado, respetuoso con la privacidad y seguro por parte de las plataformas en línea de alquiler de corta duración en el mercado interior” (Considerando nº 4).

⁸ El Reglamento aclara que sus preceptos deben entenderse sin perjuicio de la regulación estatal, regional o local de las siguientes materias: servicios de alquiler de alojamientos de corta duración (a menos que en el propio Reglamento se disponga expresamente otra cosa), ordenación del territorio, urbanismo, ordenación rural, construcción, vivienda, arrendamientos; prevención, investigación, detección o enjuiciamiento de infracciones penales o ejecución de sanciones penales; administración, recaudación y cobro de pagos y deudas en concepto de impuestos, derechos de aduana y otros derechos; y desarrollo, producción y difusión de estadísticas europeas o de estadísticas nacionales oficiales (art. 2.2).

⁹ Principios recogidos en los artículos 9 (en relación con los requisitos de acceso a las actividades económicas) y 15 (en relación con su ejercicio) de la Directiva 2006/123/CE, de 12 de diciembre de 2006, *relativa a los servicios en el mercado interior*, conocida como Directiva de servicios. Estos principios han sido incorporados al ordenamiento jurídico español, con carácter general, por las leyes 17/2009, de 23 de noviembre, *sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio*, y 20/2013, de 9 de diciembre, *de garantía de la unidad de mercado*. Sobre estos principios *vid.* BASSOLS COMA, M., «Principios e instrumentos de buena regulación normativa económica y eliminación de cargas administrativas», en RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J., y JINESTA, E. (Dirs.) *et al.*, *El Derecho Administrativo en perspectiva: en homenaje al profesor José Luis Meilán Gil*, RAP, Vol. 2, 2014, págs. 541-558.

¹⁰ Se trata de la sentencia de 22 de septiembre de 2020 (*Cali Apartments*, asuntos acumulados C-724/18 y C-727/18). Sobre esta sentencia *vid.* PADRÓS REIG, C., «Examen por el TJUE de las condiciones de concesión de autorización municipal para alojamientos turísticos. La STJUE de 22 de septiembre de 2020 *Cali Apartments* o la versatilidad de los conceptos jurídicos indeterminados de la DSMI», *Revista General de Derecho del Turismo*, núm. 2, 2020, MACHO CARRO, A., «Derecho a la vivienda y ordenación del mercado del alquiler turístico en la Unión Europea. Comentarios a raíz de la Sentencia *Cali Apartments* y su recepción en España», *Revista de Estudios Europeos*, núm. 79, 2022, págs. 668-686 y HERNANDO RYDINGS, M^a., «La regulación de las viviendas de uso turístico a través de los instrumentos de planeamiento urbanístico. La zonificación de las viviendas de uso turístico», en ROMÁN MÁRQUEZ, A. (Dir.) *et al.*, *Viviendas de uso turístico: Análisis de la situación actual y propuestas para la mejora de su marco regulatorio*, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2024, págs. 167-199.



esto es, resulten proporcionadas y no discriminatorias. También recuerda que la carga de probar que estas limitaciones se ajustan a los principios de buena regulación económica corresponde a los autores de las restricciones –Poderes Legislativo o Ejecutivo– y no a los particulares afectados, lo que desgraciadamente ha sido olvidado en demasiadas ocasiones por los Jueces y Tribunales españoles respecto de esta y de otras actividades económicas¹¹.

El ámbito objetivo del Reglamento 2024/1028 son los denominados *servicios de alquiler de alojamientos de corta duración*, entendiéndose como tales aquellos arrendamientos que se realicen por un *periodo breve*, sin acotar temporalmente dicho periodo, lo que deja la puerta abierta a que sean los Estados miembros los que determinen la duración de tales usos, como han hecho algunas Comunidades Autónomas para definir la figura de las viviendas de uso turístico¹². Debe tratarse, además, de un negocio a título oneroso –a *cambio de una remuneración*–, ya sea con carácter profesional o no profesional, de forma regular o temporal, y, en todo caso, tal y como se defina *con más detalle por el Derecho nacional* (art. 3.4), lo que implica la necesidad de acudir al Derecho interno de cada Estado miembro para encontrar qué se entiende por alquiler de alojamientos de corta duración en cada uno de ellos. El objeto del arrendamiento debe ser lo que el Reglamento 2024/1028 define como *unidad*, esto es, un alojamiento amueblado, sin que puedan entenderse como tales ni los establecimientos hoteleros o similares, ni los campings o aparcamientos para caravanas, que quedan excluidos expresamente de su ámbito de aplicación. Se excluyen los primeros porque, en opinión de los autores del Reglamento, sus datos suelen estar disponibles y bien documentados, y los segundos porque, al encontrarse en zonas *específicas*, no se les atribuye un impacto en las viviendas residenciales comparable al que provocan los servicios de alquiler de alojamientos de corta duración¹³. Por *unidad* el Reglamento 2024/1028 entiende tanto una vivienda completa como alguna de sus habitaciones, por lo que se incluyen en su ámbito objetivo las cesiones parciales de viviendas. También se incluyen expresamente los alojamientos sobre agua, como pueden ser, por ejemplo, una casa flotante o un barco. En cuanto a los fines de la estancia, el Reglamento 2024/1028 abarca tanto el arrendamiento con fines turísticos o de ocio como para otros fines, como negocios o estudios. La finalidad del alojamiento no es, por tanto, un elemento definidor de las estancias que quedan sometidas a las obligaciones impuestas por esta norma comunitaria, lo cual es, por otra parte, la tónica habitual de las regulaciones turísticas en los diferentes Estados miembros, incluida España, que no tienen en cuenta

¹¹ A modo de ejemplo, la sentencia del Tribunal Supremo nº 921/2018, de 4 de junio, o la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Murcia nº 486/2023, de 15 de octubre, ambas referidas a la actividad del arrendamiento de vehículos con conductor (VTC).

¹² Así lo hacen, por ejemplo, el Decreto andaluz 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 fija el plazo máximo ininterrumpido por huésped en dos meses (art. 1.2 letra b), o el Decreto 12/2017, de 26 de enero, por el que se establece la ordenación de apartamentos turísticos, viviendas turísticas y viviendas de uso turístico en la Comunidad Autónoma de Galicia, que lo aumenta a tres meses (art. 9.1). No establece ningún plazo, por el contrario, el Decreto 79/2014, de 10 de julio, por el que se regulan los apartamentos turísticos y las viviendas de uso turístico de la Comunidad de Madrid.

¹³ Considerando nº 7.



la finalidad del desplazamiento turístico, sino únicamente el hecho del desplazamiento temporal respecto del lugar de residencia habitual y/o el consumo de servicios turísticos¹⁴. El Reglamento 2024/1028 no se circunscribe, por tanto, a las estancias turísticas, sino que abarca otras finalidades, las cuáles pueden estar incluidas, como se ha señalado, en el ámbito objetivo de las normas turísticas de los Estados miembros, pero también en el de otras normas, como, por ejemplo, las relativas al arrendamiento de viviendas.

Por lo que se refiere al ámbito subjetivo del Reglamento 2024/1028, ésta abarca tanto a las plataformas digitales que ofrecen sus servicios a anfitriones que ofertan servicios de alojamiento de corta duración a cambio de una remuneración¹⁵, como a estos anfitriones. Las plataformas digitales son las definidas como tales por el Reglamento de Servicios Digitales¹⁶. Es necesario que estas plataformas *intermedien* en el sector, lo que implica que éstas permitan la celebración de contratos a distancia entre anfitriones y huéspedes, excluyéndose aquellas páginas web u otros medios electrónicos que se limiten a conectar a éstos sin intervenir de forma alguna en la celebración de transacciones directas entre ellos.

2. Requisitos para el registro de la actividad de alojamiento de corta duración. Garantías del sistema y datos requeridos

Si los Estados miembros deciden establecer un procedimiento de registro de los anfitriones y de las unidades ofertadas para arrendarse como alojamientos de corta duración, éste debe respetar los requisitos fijados en los artículos 4 a 8 del Reglamento 2024/1028¹⁷. El primero de estos preceptos recoge las garantías del procedimiento de registro, que son las siguientes: a) debe basarse en declaraciones de los anfitriones y permitir la expedición automática e inmediata de un número de registro¹⁸, y ello sin perjuicio de la evaluación a *posteriori*, por las autoridades competentes, del cumplimiento de los requisitos de acceso o ejercicio de la actividad que haya podido fijar el Derecho propio de cada Estado miembro, pues no debe confundirse la exigencia de un procedimiento *automático* de registro

¹⁴ Por ejemplo, la Ley 13/2011, de 23 de diciembre, del Turismo de Andalucía, define el servicio turístico como “[l]a 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” (art. 2 letra c); o la Ley 1/1999, de 12 de marzo, de Ordenación del Turismo de la Comunidad de Madrid, que entiende que “[s]on usuarios turísticos a los efectos de esta Ley, las personas físicas o jurídicas que utilizan los establecimientos, instalaciones y recursos turísticos, o reciben los bienes y servicios que les ofrecen las empresas y profesionales de esta naturaleza, y que como clientes los demandan y disfrutan” (art. 7).

¹⁵ Esta remuneración puede obtenerse de cualquier forma (Considerando n° 8), incluyendo los ingresos por publicidad proveniente de los anunciantes en la plataforma.

¹⁶ Por remisión expresa del propio Reglamento 2024/1028. El Reglamento de Servicios Digitales define a las plataformas en línea como aquel “servicio de alojamiento de datos que, a petición de un destinatario del servicio, almacena y difunde información al público [...]” (art. 3 letra i). Este Reglamento también abarca las denominadas *plataformas pequeñas* o *microplataformas* en el sentido de la Recomendación 2003/361/CE, de 6 de marzo, sobre la definición de microempresas, pequeñas y medianas empresas.

¹⁷ Además de ajustarse a los requisitos establecidos en el Reglamento UE 2018/1724, de 2 de octubre, relativo a la creación de una pasarela digital única de acceso a información, procedimientos y servicios de asistencia y resolución de problemas y por el que se modifica el Reglamento UE n° 1024/2012, el cual es modificado por el propio Reglamento 2024/1028 (Considerando n° 31).

¹⁸ Se entiende por número de registro el “identificador único expedido por la autoridad competente que permite la identificación de una unidad en ese Estado miembro” (art. 3.7).



derivado de la mera presentación de los datos exigidos con la posibilidad de que los Estados miembros exijan determinados requisitos de acceso y ejercicio de la actividad, que deben cumplirse en todo caso, y que el propio Reglamento 2024/1028 sigue permitiendo de forma expresa¹⁹; b) no puede incluir datos personales, debiendo limitarse a aquella información básica que permita la identificación precisa de la unidad y del anfitrión²⁰; c) debe poder realizarse en línea, incluyendo la presentación de documentos en formato digital y la autenticación e identificación online de los anfitriones²¹, pero sin que se trate de una obligación para los ciudadanos, que deben disponer igualmente de un servicio fuera de línea para responder a las necesidades de aquellos usuarios con menos capacidades o medios digitales, en especial, las personas mayores –o, como sucede en España, para aquellos ciudadanos que no estén obligados a relacionarse con la Administración por medios electrónicos²²–; d) debe ser gratuito o con un coste razonable y proporcionado, que no debe superar el coste del procedimiento administrativo de que se trate –tal y como exige el *principio de equivalencia* respecto de la actividad administrativa, previsto en la normativa tributaria española²³–; e) deben ofrecerse mecanismos de recursos efectivos frente a cualquier eventualidad que pueda surgir durante el procedimiento, como la inadmisión de la solicitud de inscripción o su rechazo; f) cada unidad no puede estar sujeta a más de un procedimiento de registro, con independencia de que el procedimiento de registro se establezca a nivel estatal, regional o local²⁴; g) permitirá a los anfitriones actualizar la información y documentación proporcionada al registro cuando las inscripciones tengan una vigencia ilimitada, lo cual constituye una obligación para los anfitriones cuando se produzca un *cambio significativo* en aquéllas; h) debe permitir eliminar unidades alojativas del registro en supuestos de contravención del ordenamiento jurídico nacional; i) deberá disponer de medios técnicos para evaluar la validez de los números de registro; j) exigirá a los anfitriones que declaren a la plataforma en la que ofertan su unidad si ésta está sujeta a un procedimiento de registro y, en su caso, comunicarle el número de registro; k) incluirá los números de registro en un registro público de fácil acceso cuyo mantenimiento será

¹⁹ Su artículo 2.2 letra a dispone que “[e]l presente Reglamento se entiende sin perjuicio de: a) las normas nacionales, regionales o locales que regulan el acceso a los servicios de alquiler de alojamientos de corta duración por parte de los anfitriones o su prestación, en cumplimiento del Derecho de la Unión, a menos que en el presente Reglamento se disponga expresamente otra cosa”.

²⁰ Sin embargo, el Reglamento admite estos datos cuando permitan a las autoridades desempeñar eficazmente sus funciones, esté justificado por el interés general –como el estudio de datos al objeto del desarrollo de regulaciones en el sector– y se respete la normativa europea sobre protección de datos de carácter personal (Considerando nº 25).

²¹ Conforme a los sistemas y medios de identificación notificados según lo establecido en el Reglamento UE 910/2014, de 23 de julio, relativo a la identificación electrónica y los servicios de confianza para las transacciones electrónicas en el mercado interior y por la que se deroga la Directiva 1999/93/CE.

²² No están obligados a relacionarse electrónicamente con las Administraciones públicas, con carácter general, las personas físicas, a excepción de los colectivos señalados expresamente en el artículo 14.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, o por una norma de rango reglamentario o superior, en virtud de la habilitación contenida en los artículos 14.3, 16.5 y 41.1 de esta Ley.

²³ El principio de equivalencia, contenido en el artículo 7 de la Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos, dispone que “[l]as tasas tenderán a cubrir el coste del servicio o de la actividad que constituya su hecho imponible”. El límite del valor de las tasas por la prestación de servicios o actividades de la Administración está previsto en su artículo 19.2: “[...] el importe de las tasas por la prestación de un servicio o por la realización de una actividad no podrá exceder, en su conjunto, del coste real o previsible del servicio o actividad de que se trate o, en su defecto, del valor de la prestación recibida”.

²⁴ Se trata del principio de *ventanilla única* consagrado por la Directiva de servicios, que no debe confundirse con la *ventanilla única digital nacional* instaurada por el Reglamento 2024/1028, que será analizada *infra*.



responsabilidad de las autoridades públicas; y l) permitirá a los anfitriones declarar si se prestan servicios adicionales a cambio de una remuneración.

El procedimiento de registro exige una serie de datos relativos tanto a la unidad de alojamiento como a su anfitrión (art. 5)²⁵, permitiéndose la exigencia de documentación justificativa relativa a dicha información o al cumplimiento de los requisitos para el acceso o el ejercicio de esta actividad que puedan exigir los Estados miembros, incluyendo copia o referencia de la autorización pertinente para la comercialización de la unidad si ésta fuese exigida por el Derecho nacional. Sin embargo, aún en el caso de que los Estados miembros exijan la presentación de documentación acreditativa de los datos comunicados al registro, la expedición del número de registro debe ser automática e inmediata, sin que las autoridades nacionales puedan impedirla ante la ausencia o insuficiencia de dicha documentación –pues, en tales casos, el sistema de registro se asemejaría a un procedimiento autorizador, cuya exigencia solamente resulta admisible en los términos fijados por la Directiva de servicios²⁶–. El Reglamento considera pertinente aclarar que, entre la información adicional susceptible de ser exigida a los anfitriones por los Estados miembros puede incluirse la relativa a la accesibilidad de la unidad de alojamiento para las personas con discapacidad de conformidad con los requisitos de accesibilidad previstos en las normas nacionales, así como en relación con otras cuestiones que no sean objeto de este Reglamento, como las estancias no remuneradas o cuando afecten a personas *vulnerables*, como personas refugiadas o susceptibles de protección temporal. Los autores del Reglamento 2024/1028 mantienen que los datos exigidos en su artículo 4 son los mínimos necesarios para la identificación precisa de la unidad y del anfitrión, sin imponer cargas desproporcionadas ni a éstos ni a las plataformas.

²⁵ Estos datos son: a) para cada unidad: i) la dirección específica de la unidad, incluidos, en su caso, su número, el número de buzón, si fuera diferente, la planta en la que se encuentra la unidad, la referencia catastral o cualquier otro tipo de información que permita identificarla con precisión, ii) el tipo de unidad, iii) si la unidad se ofrece como una parte o la totalidad de la residencia principal o secundaria del anfitrión, o para otros fines, iv) el número máximo de plazas disponibles y de huéspedes que se pueden alojar en la unidad, y v) en su caso, si la unidad está sujeta a un régimen de autorización en virtud del cual el anfitrión está obligado a obtener una autorización de las autoridades competentes pertinentes para poder ofrecer servicios de alquiler de alojamientos de corta duración y, en caso afirmativo, si el anfitrión ha obtenido dicha autorización; b) si el anfitrión es una persona física: i) el nombre, ii) el número de identificación nacional u otra información que permita identificarla, iii) la dirección, iv) un número de teléfono de contacto, y v) la dirección de correo electrónico para que la autoridad competente la utilice en la comunicación por escrito; c) si el anfitrión es una persona jurídica: i) su nombre, ii) el número nacional de registro de empresa, iii) el nombre de un representante legal, iv) su domicilio social, v) el número de teléfono de contacto de al menos un representante de dicha persona jurídica, y vi) una dirección de correo electrónico que la autoridad competente puede utilizar en la comunicación por escrito.

²⁶ Para condicionar el inicio de una actividad económica al requisito de la previa obtención de una autorización –entendida ésta como el trámite mediante el cual la Administración pública comprueba el ajuste a la legalidad de una solicitud de inicio de una actividad privada y habilita para su ejercicio mediante la expedición de un título público que recibe el nombre de autorización, licencia, permiso o similar– es necesario cumplir con los requisitos establecidos al efecto por la Directiva de servicios en sus artículos 9 a 13. El Reglamento 2024/1028 resulta elocuente a este respecto al señalar que “[e]l requisito de presentar información y documentación adicionales no debe emplearse para eludir las normas aplicables a los regímenes de autorización con arreglo a la Directiva 2006/123/CE [Directiva de servicios]” (Considerando nº 12).



La responsabilidad derivada de la exactitud de la información comunicada al registro y a las plataformas en las que ofrecen sus unidades alojativas corresponde a los anfitriones²⁷. La responsabilidad de conservar de forma segura los datos comunicados por los anfitriones al registro corresponde a éste, si bien se encuentra limitada temporalmente: esta información solamente debe ser conservada durante el período necesario para la identificación de la unidad –esto es, durante el tiempo en que ésta se encuentre ofertada a través de una plataforma digital– y, una vez que el anfitrión haya indicado su voluntad de que la unidad sea eliminada del registro, durante un máximo de dieciocho meses adicionales²⁸, de forma que las autoridades competentes puedan llevar a cabo eficazmente cualquier comprobación incluso después de la supresión de la unidad alojativa. Los Estados miembros también deben garantizar que la información y documentación comunicada o remitida al registro por los anfitriones solamente sea tratada a efectos de la expedición del número de registro y de garantizar el cumplimiento de las normas de Derecho interno que disciplinan el acceso y ejercicio de la actividad de alojamiento de corta duración.

3. Obligaciones de verificación a cargo de las autoridades y de las plataformas digitales. Retirada provisional y definitiva de unidades alojativas de los registros públicos

El Reglamento 2024/1028 impone una serie de obligaciones de verificación de la información proporcionada al registro por los anfitriones que corren a cargo, en primer lugar, de las autoridades encargadas de aquéllos (art. 6). Como se ha señalado, la verificación de los datos y documentos facilitados por los anfitriones solo puede hacerse tras la expedición del número de registro al objeto de garantizar su carácter automático. Este control *ex post* puede realizarse en cualquier momento, siguiendo el modelo de los instrumentos de policía administrativa contenidos, con carácter general, en el artículo 69 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas –comunicaciones y declaraciones responsables–, control del que pueden derivarse eventuales requerimientos de rectificación al anfitrión cuya información o documentación resulte incompleta o incorrecta, y cuya desatención faculta a la autoridad competente para suspender la validez del número de registro y para emitir una orden²⁹ en la que se solicite a las plataformas concernidas que eliminen o inhabiliten, *sin demora indebida*, el acceso

²⁷ A este respecto, el Reglamento 2024/1028 señala que “[s]in perjuicio de la exención de responsabilidad establecida en el Reglamento (UE) 2022/2065, las plataformas en línea de alquiler de corta duración deben garantizar la exhaustividad y exactitud de los conjuntos de datos transmitidos a las autoridades competentes con arreglo al presente Reglamento. Para ello, deben basarse en la información facilitada por el anfitrión al ofrecer la unidad en dichas plataformas en línea de alquiler de corta duración. Si bien es esencial garantizar que las plataformas en línea de alquiler de corta duración diseñen sus interfaces de un modo que facilite la presentación de información, con objeto de garantizar que los anfitriones puedan facilitar toda la información pertinente antes de la publicación del anuncio, los anfitriones deben seguir siendo responsables de que su actividad cumpla las normas aplicables” (Considerando nº 17).

²⁸ Salvo que, como señala el Reglamento, su pervivencia resulte necesaria para otros fines y se haya previsto legalmente, como en relación con procedimientos judiciales en curso (Considerando nº 13).

²⁹ El contenido mínimo de esta orden, así como del resto de órdenes a las que se hace referencia a continuación, está recogido por el artículo 6.7 del Reglamento 2024/1028: a) motivación; b) información clara que permita al prestador de la plataforma en línea de alquiler de corta duración identificar y localizar el anuncio o los anuncios de que se trate, como una o varias direcciones URL exactas, y la identidad de la autoridad competente; y c) cuando se disponga de ellos, la identidad del anfitrión y el número de registro de la unidad ofrecida para servicios de alquiler de alojamientos de corta duración o, en su caso, cualquier otra información que pueda ayudar a identificar al anfitrión y a la unidad.



a los anuncios³⁰ relativos a las unidades afectadas. El Reglamento 2024/1028 también faculta a las autoridades encargadas del registro para solicitar a las plataformas información adicional al objeto de comprobar la autenticidad y validez de la información y documentación sobre las que éstas tenga dudas serias y manifiestas³¹.

La suspensión de un número de registro como consecuencia de la detección de información incompleta o incorrecta facilitada por los anfitriones exige unas garantías mínimas previas en favor de éstos, las cuáles han sido recogidas por el Reglamento 2024/1028 en su artículo 6.5: a) notificación por escrito al anfitrión con indicación de los motivos alegados por la autoridad competente, b) comunicación de los recursos disponibles frente a la decisión administrativa³², y c) derecho de audiencia del interesado y posibilidad de que éste rectifique la información o documentación en cuestión en un plazo *razonable* que debe determinar la autoridad competente. Estas garantías se aplican de la siguiente forma: una vez oído al anfitrión, si la autoridad persiste en su intención de suspender la inscripción en el registro, debe notificarlo por escrito al anfitrión afectado, acompañada de una copia de la orden que se enviará a las plataformas. La suspensión del número de registro se mantendrá hasta que el anfitrión rectifique ante la autoridad competente la información y documentación exigidas para la inscripción de la unidad de alojamiento, momento en el que se restablecerá el número de registro suspendido.

La retirada definitiva de un número de registro tendrá lugar cuando el anfitrión, actuando con dolo o negligencia grave, no atienda al requerimiento de rectificación de la información o documentación exigidas con ocasión de la suspensión de un número de registro. La retirada definitiva de un número de registro exige la notificación a los anfitriones en los mismos términos que con ocasión de su suspensión y permite igualmente que las autoridades competentes emitan una orden en la que se solicite a las plataformas en línea de alquiler de alojamientos de corta duración que eliminen los anuncios relativos a la unidad o unidades en cuestión o inhabiliten el acceso a ellos sin *demora indebida*. Al margen de los supuestos expuestos, el Reglamento 2024/1028 también habilita a las autoridades competentes para ordenar a las plataformas que proporcionen la información solicitada y que eliminen los anuncios relativos a unidades alojativas sin número de registro, número de registro inválido o cuando se haga un uso indebido de un número de registro –por ejemplo, el uso de un único número de registro para más de una unidad de alojamiento–.

Por lo que se refiere a las obligaciones de verificación impuestas a las plataformas, éstas están recogidas en los artículos 7 y 8, las cuáles involucran directamente a los anfitriones. El Reglamento 2024/1028 justifica los deberes de información impuestos a las plataformas digitales por ser el canal principal para la comercialización de la oferta de servicios de alquiler de alojamientos de corta duración, lo que obliga a garantizar un entorno online seguro, previsible, de confianza y que contribuya a prevenir la oferta clandestina de estos

³⁰ El Reglamento 2024/1028 define estos *anuncios* como “la referencia a una unidad ofrecida para servicios de alquiler de alojamientos de corta duración y publicada en el sitio web de una plataforma en línea de alquiler de corta duración” (art. 3.10).

³¹ Supuesto que también habilita a las autoridades encargadas del registro para suspender la validez del número de registro y para emitir una orden en los términos señalados.

³² Recursos que también deben ser comunicados a los anfitriones en caso de retirada del número de registro (art. 6.9).



servicios para proteger a los consumidores, asegurar la competencia leal y evitar el fraude. Aunque el Reglamento de Servicios Digitales contiene una serie de deberes de diligencia debida para garantizar la protección de los particulares que contratan en línea, aplicables con carácter general a los servicios comercializados por anfitriones profesionales –*comerciantes*– a través de plataformas online, en el sector del alquiler de alojamiento de corta duración también operan particulares que ofrecen sus alojamientos de forma ocasional, por lo que quedan fuera del ámbito de aplicación del Reglamento de Servicios Digitales, al no tener la condición de comerciantes. Para evitar vacíos en el ámbito subjetivo de aplicación del Reglamento 2024/1028, éste establece obligaciones específicas para todas las plataformas que operen en el sector del alojamiento de corta duración, con independencia de su carácter profesional o no.

Para que las autoridades puedan verificar si se cumplen las obligaciones de registro exigidas, el Reglamento 2024/1028 establece determinadas condiciones específicas para el *cumplimiento desde el diseño* de las plataformas digitales de alojamiento de corta duración. Con carácter general, las plataformas deben garantizar que no se ofrezcan servicios sin número de registro cuando ello sea exigido por la normativa nacional, y cuando ello sea así y el anfitrión haya facilitado un número de registro, que se muestre dicho número en el anuncio disponible en la plataforma. Para cumplir con este objetivo, el Reglamento 2024/1028 exige que las plataformas sean diseñadas atendiendo a los siguientes parámetros: a) diseñarán y organizarán su interfaz en línea de manera que se exija a los anfitriones que autodeclaren si la unidad ofrecida para servicios de alquiler de alojamientos de corta duración está situada en una zona en la que se ha establecido o se aplica un procedimiento de registro, siendo los anfitriones los únicos responsables de la exactitud de sus autodeclaraciones. Antes de permitir que los anfitriones utilicen los servicios de las plataformas, éstas deben hacer todo lo posible para evaluar, mediante las listas de las zonas donde se aplica un procedimiento de registro en su territorio, facilitadas por los Estados miembros³³, y de las *ventanillas únicas digitales*, si se ha completado esta autodeclaración, siempre que esta tarea pueda llevarse a cabo de manera proporcionada con herramientas automatizadas; b) diseñarán y organizarán su interfaz en línea de manera que, cuando la respuesta a la pregunta de la letra a resulte afirmativa, los usuarios puedan identificar la unidad mediante un número de registro, y garantizarán que los anfitriones faciliten un número de registro antes de permitir la oferta de servicios de alquiler de alojamientos de corta duración con respecto a esa unidad y que muestren claramente dicho número de registro como parte de su anuncio; c) harán los esfuerzos que resulten razonables para comprobar aleatoriamente y de forma periódica las declaraciones de los anfitriones sobre la existencia o no de un procedimiento de registro, y, cuando la normativa nacional exija este procedimiento, la validez del número de registro facilitado por el anfitrión.

³³ El artículo 13 del Reglamento 2024/1028 exige a los Estados miembros que faciliten, a través de las ventanillas únicas digitales: a) la lista de las zonas donde se aplica un procedimiento de registro en su territorio, y b) la lista de las zonas en relación con las cuales las autoridades competentes han solicitado datos a las plataformas en línea de alquiler de corta duración. Ambas listas deben ser actualizadas periódicamente y hacerse públicas de forma gratuita.



El Reglamento 2024/1028 aclara el alcance de las obligaciones de verificación señaladas en consonancia con los principios expuestos en el primer epígrafe de este trabajo. El propio Reglamento 2024/1028 advierte que no se trata de ninguna obligación general de supervisión (art. 8 *in fine*), pues, como se ha visto, las plataformas de almacenamiento de datos no tienen la obligación de supervisar *en general* los servicios ofrecidos por los anfitriones a través de ellas, ni tampoco una obligación general de investigación encaminada a evaluar la exactitud de los números de registro con anterioridad a la publicación del anuncio del servicio de alojamiento de corta duración ofertado³⁴. Antes al contrario, las plataformas están sometidas a las concretas obligaciones de comprobación señaladas, y a nada más. Sin embargo, las plataformas podrán ampliar sus labores de comprobación, de forma voluntaria, a todos los anuncios publicitados en ellas, teniendo libertad para realizar comprobaciones adicionales a través de la denominada *ventanilla única digital nacional*, cuyas características serán analizadas en el epígrafe siguiente.

Finalmente, los artículos 7 y 8 del Reglamento 2024/1028 imponen también a las plataformas una serie de deberes de información y comunicación de datos tanto respecto de las autoridades como de los anfitriones: a) informarán *sin demora indebida*, tanto a las autoridades competentes como a los anfitriones, de los resultados de las comprobaciones aleatorias realizadas en relación con las declaraciones incorrectas de los anfitriones, el uso indebido de números de registro o la existencia de números de registro no válidos; b) informarán adecuadamente a los anfitriones de la exigencia de procedimientos de registro en una zona determinada conforme a las listas facilitadas por los Estados miembros; c) transmitirán mensualmente³⁵ –a través de medios de comunicación *máquina a máquina*³⁶– los datos de actividad por unidad, junto con los datos que permitan identificar al anfitrión³⁷, a la ventanilla única digital del Estado miembro donde esté situada la unidad y cuyas autoridades los hubiesen solicitado. Los datos de actividad de cada unidad alojativa deben estar armonizados³⁸ e incluir información relativa al número de noches que se arrienda, número de huéspedes alojados cada noche y su país de residencia, incluyendo, en todo caso, los posibles cambios acontecidos respecto de la reserva original³⁹.

³⁴ Considerando nº 16.

³⁵ Trimestralmente en el caso de las plataformas pequeñas o *microplataformas* con las características señaladas en el artículo 8.2.

³⁶ Los sistemas de transmisión M2M (*machine to machine*) permiten el intercambio automatizado de datos entre dispositivos electrónicos a través de una red de comunicación sin intervención manual humana.

³⁷ Número de registro facilitado por éste, dirección específica de la unidad y URL del anuncio. URL son las siglas de *Uniform Resource Locator* (localizador uniforme de recursos), que es el código que identifica la dirección de un recurso único en Internet.

³⁸ A este respecto, el Reglamento 2024/1028 señala que “[d]ebe garantizarse la armonización entre los distintos registros de un Estado miembro, así como su interoperabilidad con la ventanilla única digital, a fin de eliminar los obstáculos semánticos y técnicos al intercambio de datos y de garantizar que los procedimientos administrativos sean más eficaces y eficientes. Las entidades encargadas de crear las ventanillas únicas digitales a escala nacional y la Comisión deben facilitar la implantación a escala nacional y la cooperación entre los Estados miembros” (Considerando nº 24).

³⁹ En caso de problemas técnicos que afecten a la transmisión de datos por parte de las plataformas en línea de alquiler de corta duración, la autoridad competente debe tener el derecho de solicitar a dichas plataformas que vuelvan a presentar los datos que obren en su poder (Considerando nº 17).



Salvo disposición en contrario del Derecho de la Unión Europea, éstos son los únicos datos que deben transmitir las plataformas. El resto de datos personales de los huéspedes serán recogidos por las autoridades a través de los anfitriones, de conformidad con lo que establezca en cada caso la normativa nacional⁴⁰.

4. La ventanilla única digital nacional

Para evitar que las plataformas digitales se enfrenten a requisitos técnicos divergentes y a varios puntos de acceso para el intercambio de datos dentro de un Estado miembro, el Reglamento 2024/1028 idea el mecanismo denominado *ventanilla única digital nacional*, la cual funciona como pasarela para la transmisión electrónica de datos entre las plataformas y las autoridades con el objetivo de garantizar un intercambio de datos oportuno, fiable y eficiente, permitiendo a las autoridades supervisar el cumplimiento de los procedimientos de registro por parte de los anfitriones. Tal es la relevancia de este instrumento que el propio Reglamento 2024/1028 condiciona la exigibilidad de los deberes de información a cargo de las plataformas (art. 9) a la existencia, en cada Estado miembro, de su propia ventanilla única digital⁴¹. Se trata de un sistema digital unificado para la recepción y transmisión de los datos exigidos a las plataformas, con los requisitos previstos en los artículos 10 y 11 del Reglamento. Entre tales requisitos destaca la obligación de facilitar a las plataformas la realización de las comprobaciones aleatorias requeridas por el propio Reglamento 2024/1028, proporcionándoles al efecto una base de datos en línea o una interfaz de libre acceso y legible *por máquina*. Estas comprobaciones aleatorias se deben poder realizar tanto de forma automática –mediante una interfaz de programación de aplicaciones que permita cotejar un número de registro con las entradas dadas que figuran en el registro de los procedimientos individuales de registro en un Estado miembro– como manualmente⁴². Son, por tanto, los Estados miembros quienes deben proporcionar a las plataformas digitales los medios técnicos para cumplir con los deberes de verificación exigidos por el Reglamento 2024/1028 respecto de la información proporcionada por los anfitriones con ocasión del registro de sus unidades alojativas. La finalidad de este sistema es reducir el número de errores e incoherencias en relación con los datos analizados y, fundamentalmente, aliviar la carga que para las plataformas supone esta obligación de comprobación, aun cuando se trate de una comprobación aleatoria.

⁴⁰ En España, conforme a lo establecido por el Real Decreto 933/2021, de 26 de octubre, por el que se establecen las obligaciones de registro documental e información de las personas físicas o jurídicas que ejercen actividades de hospedaje y alquiler de vehículos a motor. Sobre esta controvertida norma *vid.* MARTÍN FERNÁNDEZ, C., «Las obligaciones de registro documental en los ámbitos del hospedaje y del alquiler de vehículos para garantizar la seguridad ciudadana», en GOSÁLBEZ PEQUEÑO, H. y BUENO ARMIJO, A. M^a. (Dir.) *et al.*, *Desregulación y regulación de la economía colaborativa en la actividad turística y las actividades con incidencia turística*, Thomson Reuters Aranzadi, 2023, págs. 543-575 y CORRAL SASTRE, A., «Las obligaciones de registro documental e información sobre hospedaje y alquiler de vehículos a motor en España a la luz de la normativa europea sobre protección de datos», *REDE. Revista española de derecho europeo*, núm. 90, 2024, págs. 89-114.

⁴¹ Considerando nº 20.

⁴² El Reglamento 2024/1028 considera que la obligación de facilitar a las plataformas un sistema que permita las comprobaciones aleatorias se cumple cuando las autoridades permitan que aquéllas accedan a un sistema centralizado y gratuito que permita la verificación automática de las zonas cubiertas por un procedimiento de registro o de la validez de los números de registro (Considerando nº 22).



La ventanilla única digital es el instrumento que cierra el sistema de reparto de responsabilidades concebido por el Reglamento 2024/1028, en el que cada uno de los sujetos que participan en el procedimiento de registro de las unidades ofertadas como alojamientos de corta duración tienen una función, unos deberes y una responsabilidad: los anfitriones son responsables de la veracidad de los datos comunicados al registro y a las plataformas, las plataformas son responsables de los datos comunicados a las autoridades y de realizar verificaciones no exhaustivas y automatizadas, y, finalmente, las autoridades son responsables de mantener el sistema de registro público de las unidades alojativas y de facilitar a las plataformas digitales la infraestructura técnica necesaria para llevar a cabo las comprobaciones aleatorias exigidas. Se trata, por tanto, de un sistema de reparto de deberes y responsabilidades mediante el cual los autores del Reglamento 2024/1028 han tratado, el tiempo dirá si con éxito, de equilibrar las cargas de los tres actores principales en la actividad de arrendamiento de alojamientos de corta duración.

III. El proyecto de real decreto por el que se crea la ventanilla única digital de arrendamientos y se regula la recogida y el intercambio de datos relativos a los servicios de alquiler y alojamientos de corta duración

La incorporación de las previsiones del Reglamento 2024/1028 al ordenamiento jurídico español tendrá lugar, previsiblemente, a través de un Real Decreto, aún en fase de elaboración, denominado Real Decreto por el que se crea la Ventanilla Única Digital de Arrendamientos y se regula la recogida y el intercambio de datos relativos a los servicios de alquiler y alojamientos de corta duración. En relación con este proyecto normativo se pueden hacer las siguientes observaciones:

- a) Existen dudas sobre el ámbito objetivo de aplicación del Real Decreto derivadas de los títulos competenciales invocados por sus autores. Aunque el Proyecto de Real Decreto hace un repaso de la política de vivienda llevada a cabo por el Gobierno en los últimos años, citando incluso la Ley 12/2023, de 24 de mayo, *por el derecho a la vivienda*, como instrumento de desarrollo del artículo 47 de la Constitución, no llega a fundamentar expresamente la competencia para desarrollar las previsiones del Reglamento 2024/1028 en el derecho constitucional a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Sí cita expresamente como títulos habilitantes de la competencia para aprobar esta norma otros preceptos constitucionales, concretamente los artículos 149.1.8ª –legislación civil, en este caso en relación con el Registro de la Propiedad, Mercantil y de Bienes Muebles–, 149.1.13ª –bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica– y 149.1.1ª –condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales–. El Proyecto de Real Decreto proclama su respeto a las competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas, señalando que éste “*en ningún caso comprende regulaciones de carácter material sobre competencias de carácter autonómico*” pues “*se limita al establecimiento de disposiciones vinculadas a la labor del Registro de la Propiedad y de Bienes Muebles y a la legislación hipotecaria, así como las vinculadas a la normativa de carácter civil asociada a la legislación de arrendamientos urbanos, todo ello competencias de*



*carácter estatal*⁴³. Los autores del Proyecto de Real Decreto parecen ser conscientes de la dificultad de fundar su competencia para la regulación del procedimiento de registro de las viviendas particulares utilizadas como alojamientos de corta duración en el artículo 47 de la Constitución, y optan por no esgrimir el derecho a la vivienda como título competencial de esta regulación. Por el contrario, sí fundamentan expresamente su competencia en la legislación de arrendamientos urbanos, señalando en su artículo 2 –definiciones– que se entenderá por servicio de alquiler de corta duración “*el arrendamiento por un período breve de una o varias unidades, con finalidad turística o no, a cambio de una remuneración, ya sea con carácter profesional o no profesional, de forma regular o temporal, siéndole aplicable la regulación del arrendamiento de temporada del artículo 3.2 de la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos [...]*”. Sin embargo, debe recordarse que esta misma Ley (en adelante, LAU), tras su modificación del año 2013⁴⁴, excluye de su ámbito de aplicación “[l]a 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” (artículo 5 letra e)⁴⁵. Parece, por tanto, que el Proyecto de Real Decreto excluye de su ámbito de aplicación la actividad de las viviendas de uso turístico cuando se encuentren reguladas por las Comunidades Autónomas, al tratarse de una materia reconocida expresamente por la propia LAU como integrante de la normativa sectorial turística, competencia de las Comunidades Autónomas en virtud del artículo 148.1.18ª de la Constitución y de los diferentes Estatutos de Autonomía. Es cierto que el Proyecto de Real Decreto no alude expresamente a las viviendas de uso turístico, seguramente para evitar la apariencia de una invasión competencial respecto de las Comunidades Autónomas, pero excluir esta actividad de alojamiento del ámbito objetivo de aplicación del Real Decreto provocará sin duda una merma significativamente de sus efectos sobre el mercado de arrendamiento de larga duración –que es su objetivo principal–, habida cuenta de la preponderancia de las viviendas de uso turístico en el mercado del alquiler de alojamientos de corta duración en viviendas particulares. No tiene sentido, por tanto, fundamentar la competencia estatal para regular la actividad de las viviendas de uso turístico en una norma, como la LAU, que atribuye expresamente su regulación a las Comunidades Autónomas salvo que, efectivamente, sea deseo de los autores del Real Decreto excluir de su ámbito de aplicación a las viviendas de su uso turístico, lo que, como se ha señalado, limitaría extraordinariamente los efectos de esta norma sobre el mercado de arrendamiento de viviendas.

- b) El artículo 4.2 letra a del Proyecto de Real Decreto excluye de su ámbito de aplicación los arrendamientos para uso distinto al de arrendamiento de vivienda regulado en el artículo 2 LAU, esto es, aquellos arrendamientos “*cuyo destino primordial sea satisfacer la necesidad permanente de vivienda del arrendatario*”. Sí quedan

⁴³ Exposición de motivos § 14º.

⁴⁴ Ley 4/2013, de 4 de junio, de medidas de flexibilización y fomento del mercado del alquiler de viviendas.

⁴⁵ Sobre esta modificación *vid.* ROMÁN MÁRQUEZ, A., «Las viviendas particulares dedicadas a la actividad de alojamiento turístico. Su exclusión de la Ley de Arrendamientos Urbanos», *Revista Internacional de Doctrina y Jurisprudencia*, núm. 6, 2014.



incluidos en el ámbito de aplicación del Proyecto de Real Decreto aquellos arrendamientos *“deriva[dos] de causas de carácter temporal [...] que no suponga[n] una necesidad de vivienda de carácter permanente de la persona arrendataria, conforme al artículo 3 de la misma norma”*, entre las que cita el uso vacacional o turístico. Tampoco tienen aquí encaje las viviendas de uso turístico, pues el citado artículo 3 LAU regula los denominados arrendamientos *por temporada*, que pueden ser turísticos por expresa mención de esta Ley, pero que tras su modificación de 2013 no se identifican ya con la actividad de las viviendas de uso turístico una vez que las Comunidades Autónomas han hecho uso de la posibilidad prevista en su artículo 5 letra e, regulando esta figura en su normativa turística.

- c) En relación con la exclusión de las viviendas de uso turístico de la LAU, el Proyecto de Real Decreto señala que ésta *“parte de la causalidad como elemento fundamental para distinguir los arrendamientos de temporada y, en general los de corta duración, de los ordinarios de vivienda, no haciendo referencia a un plazo determinado”*. Siendo esto cierto, también lo es que la mayoría de Comunidades Autónomas, ante la dificultad de determinar la causa del arrendamiento de corta duración de una vivienda –que puede tener una motivación turística o de ocio, pero también puede arrendarse por motivos de trabajo, negocios o por necesidades personales–, han optado, como se ha señalado, por fijar un criterio temporal que permita diferenciar entre la cesión de la vivienda como vivienda de uso turístico y para otros usos más prolongados en el tiempo, como el señalado arrendamiento de temporada⁴⁶. Las Comunidades Autónomas ha optado por la fijación de umbrales temporales de uso por parte de los huéspedes, los cuales hacen de *frontera* entre una y otra modalidad de uso de las viviendas y, consecuentemente, de su regulación por la normativa turística o por la reguladora de los arrendamientos urbanos. La causa del arrendamiento de corta duración es, por tanto, indiferente a la hora de determinar su sujeción o no al Proyecto de Real Decreto, pues resulta prácticamente imposible determinar si la vivienda se cede con finalidad turística o con otra diferente, incluso en el caso de que el servicio se haya contratado a través de un canal de oferta turística –como una plataforma digital que intermedie en este sector–, lo cual es, por otra parte, habitual cuando se reservan estancias de corta duración por motivos de trabajo o negocio, ya sean en establecimientos hoteleros o en viviendas de uso turístico. Será el tiempo de uso de la vivienda por el huésped, fijado por la normativa turística autonómica, el que determine en la mayoría de Comunidades Autónoma si se trata de una vivienda de uso turístico, excluida del Proyecto de Real Decreto en virtud del artículo 5 LAU, o de otra modalidad de arrendamiento de corta duración, sujeta al futuro Real Decreto.
- d) Existen dudas sobre la utilidad y oportunidad de residenciar el procedimiento de registro en el Registro de la Propiedad y el de Bienes Muebles, y no en un registro administrativo. Parece claro que la decisión de los autores del Proyecto de Real Decreto viene determinada por el título competencial en el que fundamentan su intervención en el sector –legislación civil– y no tanto en que, como argumentan, se trate de una *“fórmula eficaz y con garantías de seguridad jurídica, más difícil de alcanzar mediante otras fórmulas como las de los registros administrativos”*, en el eventual control jurídico de la norma vigente en cada territorio –que puede reali-

⁴⁶ Vid. la nota al pie nº 12.



zar un Registrador de la Propiedad, pero también el órgano administrativo del que dependa el registro administrativo— o en el control del cumplimiento de los estatutos que las diferentes comunidades de propietarios hayan podido aprobar⁴⁷ —control, que desde luego, compete exclusivamente a los particulares que formen parte de dichas comunidades, pues no existe ningún interés público en ello—. Precisamente en relación con el alegado control de la legalidad, existen dudas respecto al alcance del control jurídico que realizarán los titulares de los Registros de la Propiedad y de Bienes Muebles sobre las unidades cuya inscripción se pretenda, habida cuenta que su labor está regulada por la compleja y extensa legislación registral, lo que puede dar lugar a dificultades añadidas respecto de la inscripción en un registro administrativo, sometido únicamente a la legislación administrativa que regule estos instrumentos y a la legislación sectorial específica de la figura jurídica de que se trate —en este caso, el arrendamiento de corta duración—. Aunque los titulares de las unidades de alojamiento recibirán de forma automática un número de registro provisional con la mera presentación de la solicitud de inscripción y de la documentación requerida por el Proyecto de Real Decreto, éste dispone que, *[t]ras la calificación favorable del registrador o registradora, este hará constar el número de registro y su categoría y tipo por nota marginal en el folio de la unidad y dicho número de registro pasará a ser definitivo, lo cual se notificará al interesado* (arts. 9.3 y 10.1), lo que implica una labor de comprobación del ajuste a la legalidad registral de cada una de las solicitudes de inscripción, labor que se antoja compleja y laboriosa habida cuenta del gran número de unidades susceptibles de acceder a estos registros, y que va a poner sin duda a prueba las capacidades personales y materiales de los Registros de la Propiedad y de Bienes Muebles.

- e) También existen dudas en relación con el alcance de alguna de las obligaciones impuestas a las plataformas digitales por el Proyecto de Real Decreto, concretamente la contenida en su artículo 6 letra *h*, que exige a éstas “*habilitar un mecanismo técnico automático que permita validar el formato del número de registro a la persona arrendadora cuando lo facilite al ofertar su vivienda*”. No queda claro si la obligación se limita a comprobar que el formato del número de registro proporcionado por el anfitrión posee el formato oficial establecido en el procedimiento de registro —lo cual lo convierte en un control poco riguroso, pues no resulta complicado para los interesados conocer dicho formato—, o si el Proyecto de Real Decreto exige un control más intenso, lo que podría entrar en contradicción con el Reglamento 2024/1028, que como se ha señalado limita el deber de verificación de las plataformas a la realización de un control aleatorio facilitado por la ventanilla única digital de cada Estado miembro, sin requerir en ningún caso un control exhaustivo por parte de las plataformas que abarque todos y cada uno de los anuncios que publiciten.
- f) El Proyecto de Real Decreto limita la validez de los números de registro a doce meses desde su obtención, debiendo su titular renovarlo periódicamente (art. 10.6). Esta exigencia podría contravenir lo establecido en la Directiva de servicios, así como en la normativa interna de trasposición al ordenamiento jurídico español, ya que ambas prohíben limitar la duración de los instrumentos que habilitan el acceso

⁴⁷ Exposición de motivos § 11º.



a una actividad de servicios⁴⁸ –la obligación de figurar en un determinado registro para realizar una actividad económica sin duda lo es⁴⁹– salvo en tres circunstancias tasadas: a) renovación automática, b) limitación del número de operadores en el mercado, y c) salvaguarda de alguna razón imperiosa de interés general. En relación con cada una de estas posibilidades, el Proyecto de Real Decreto no prevé la renovación automática del número de registro (*vid.* art. 10.6 párrafo segundo), por lo que no sería aplicable este supuesto para justificar la limitación de la vigencia de los números de registro. En cuanto a la existencia de contingentes de operadores en el mercado, es cierto que éstos se están imponiendo en algunos municipios a través, fundamentalmente, de la normativa urbanística⁵⁰, pero en tal caso la limitación de la duración del número de registro solamente debería afectar a estos alojamientos, y no a todos de forma indiscriminada, además de que la limitación del número de operadores en un determinado mercado tiene una serie de implicaciones de gran relevancia práctica que no han sido previstas por el Proyecto de Real Decreto⁵¹. Por último, es posible que razones de interés general puedan justificar la imposición de limitaciones cuantitativas en algunas modalidades de arrendamiento de corta duración, pero éstas no han sido alegadas ni probadas por los autores de la norma, a los que corresponde, como se ha señalado ya, la carga de demostrar la necesidad de cualquier limitación al acceso o ejercicio de una actividad económica.

- g) Finalmente⁵², el Proyecto de Real Decreto no contiene un régimen sancionador, desatendiendo –al menos por el momento– una de las exigencias del Reglamento 2024/1028, el cual requiere que, al objeto de garantizar su cumplimiento efectivo, los Estados miembros establezcan sanciones *eficaces, proporcionadas y disuasorias*

⁴⁸ Artículos 11 de la Directiva de servicios y 7 de la 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

⁴⁹ La Directiva de servicios aclara en este sentido que “[e]l concepto de «régimen de autorización» debe abarcar, entre otros, los procedimientos administrativos mediante los cuales se conceden autorizaciones, licencias, homologaciones o concesiones, pero también la obligación, para poder ejercer una actividad, de estar inscrito en un colegio profesional o en un registro, en una lista oficial o en una base de datos, de estar concertado con un organismo o de obtener un carné profesional” (Considerando nº 39).

⁵⁰ *Vid.* las restricciones al número de viviendas de uso turístico contenidas en los instrumentos de planificación urbanística de municipios como Barcelona, Sevilla o Málaga.

⁵¹ La Directiva de servicios y las leyes que incorporan sus preceptos al ordenamiento jurídico español anudan dos importantes consecuencias a la limitación del número de operadores en el mercado: en primer lugar, las autorizaciones que habiliten para acceder a este mercado deben tener una duración limitada, sin que resulte admisible su renovación automática; y, en segundo lugar, la selección de los operadores interesados en prestar sus servicios en el mercado debe hacerse mediante un procedimiento competitivo, imparcial, transparente y público, y que, en ningún caso, puede incluir ventajas para el prestador cesante o las personas que estén especialmente vinculadas con él (*vid.* arts. 12 de la Directiva de servicios y 8 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, *sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio*). Por esta razón, las autorizaciones sometidas a una limitación cuantitativa se extinguen periódicamente y la Administración competente debe volver a ofrecerlas a los operadores interesados en un procedimiento selectivo con las características señaladas. Al tratarse de un procedimiento competitivo se excluyen aquellos mecanismos de selección de los interesados que no realicen una comparación entre las solicitudes, como los basados en el principio *prior in tempore, potior in iure*.

⁵² Otra observación que puede hacerse al Proyecto de Real Decreto, ésta de carácter menor, es que entre el contenido mínimo de las solicitudes de registro prevé la inclusión de “una dirección de correo electrónico a efectos de notificaciones” (art. 9.2.B.e). Sin embargo, la Ley 39/2015, de 1 de octubre, *del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas*, prohíbe notificar los actos administrativos mediante correo electrónico, que solamente puede ser utilizado para realizar los avisos regulados en su artículo 41 (*cf.* art. 43.1).



aplicables a las plataformas que infrinjan sus preceptos, especialmente en lo relativo a las obligaciones de intercambio de datos⁵³.

Como se ha podido comprobar, existe una serie de cuestiones que generan importantes dudas respecto de elementos esenciales del sistema propuesto por el Proyecto de Real Decreto, como su ámbito objetivo o el alcance de la labor de control de los encargados de los Registros de la Propiedad y de las obligaciones de verificación de las plataformas. Tampoco se vislumbran las ventajas del sistema centralizado de inscripciones residenciado en registros de naturaleza civil sobre el tradicional sistema de inscripción en registros administrativos. El Reglamento 2024/1028 exige la creación de una *ventanilla única digital nacional* a la que las plataformas deben transmitir determinados datos con cierta periodicidad, pero no la instauración de un sistema de registro con las características propuestas en el Proyecto del Real Decreto, por lo que habría resultado perfectamente posible optar por un sistema descentralizado de registros administrativos similar al que existe en la Administración turística autonómica, añadiéndole únicamente los mecanismos de interconexión necesarios con la ventanilla única digital. Este último sistema parece, por las razones expuestas, más sencillo y ágil, además de ofrecer mayor seguridad jurídica a los interesados.

IV. Bibliografía

BASSOLS COMA, M., «Principios e instrumentos de buena regulación normativa económica y eliminación de cargas administrativas», en RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J., y JINESTA, E. (Dir.) *et al.*, *El Derecho Administrativo en perspectiva: en homenaje al profesor José Luis Meilán Gil*, RAP, Vol. 2, 2014.

CORRAL SASTRE, A., «Las obligaciones de registro documental e información sobre hospedaje y alquiler de vehículos a motor en España a la luz de la normativa europea sobre protección de datos», *REDE. Revista española de derecho europeo*, núm. 90, 2024.

GONZÁLEZ CABRERA, I., *El alojamiento colaborativo o el nuevo hospedaje low cost*, Dykinson, 2020.

HERNANDO RYDINGS, M^a., «La regulación de las viviendas de uso turístico a través de los instrumentos de planeamiento urbanístico. La zonificación de las viviendas de uso turístico», en ROMÁN MÁRQUEZ, A. (Dir.) *et al.*, *Viviendas de uso turístico: Análisis de la situación actual y propuestas para la mejora de su marco regulatorio*, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2024.

MACHO CARRO, A., «Derecho a la vivienda y ordenación del mercado del alquiler turístico en la Unión Europea. Comentarios a raíz de la Sentencia Cali apartments y su recepción en España», *Revista de Estudios Europeos*, núm. 79, 2022.

MARTÍN FERNÁNDEZ, C., «Las obligaciones de registro documental en los ámbitos del hospedaje y del alquiler de vehículos para garantizar la seguridad ciudadana», en GOSÁL-

⁵³ Considerando nº 30.



BEZ PEQUEÑO, H. y BUENO ARMIJO, A. M^a. (Dirs.) *et al.*, *Desregulación y regulación de la economía colaborativa en la actividad turística y las actividades con incidencia turística*, Thomson Reuters Aranzadi, 2023.

PADRÓS REIG, C., «Examen por el TJUE de las condiciones de concesión de autorización municipal para alojamientos turísticos. La STJUE de 22 de septiembre de 2020 *Cali Apartments* o la versatilidad de los conceptos jurídicos indeterminados de la DSMI», *Revista General de Derecho del Turismo*, núm. 2. 2020.

RIBEIRO CAFÉ, A. P., «La naturaleza jurídica de las plataformas en línea de alojamiento. Análisis de la sentencia del TJUE *Airbnb-Ireland*», en FELIÚ ÁLVAREZ DE SOTOMAYOR, S. (Dir.) *et al.*, *Plataformas digitales en los alquileres vacacionales*, Reus, 2020.

ROMÁN MÁRQUEZ, A., «Las viviendas particulares dedicadas a la actividad de alojamiento turístico. Su exclusión de la Ley de Arrendamientos Urbanos», *Revista Internacional de Doctrina y Jurisprudencia*, núm. 6, 2014.

LA LIMITACIÓN DE LAS VIVIENDAS DE USO TURÍSTICO A TRAVÉS DEL URBANISMO: DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN EN EL DERECHO ITALIANO

Adriana Antúnez Sánchez. Profesora Ayudante Doctora de Derecho Administrativo. Instituto de Investigaciones Jurídicas en Gobierno y Territorio (I-INGOT). Universidad de Málaga.

SUMARIO: I. PLANTEAMIENTO DE LA CUESTIÓN. II. RÉGIMEN COMPETENCIAL DE LAS VIVIENDAS DE USO TURÍSTICO. III. LAS VIVIENDAS DE USO TURÍSTICO EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA: DELIMITACIÓN CONCEPTUAL Y RÉGIMEN JURÍDICO. IV. EL URBANISMO COMO COMPETENCIA PARA INTERVENIR EN LA LIMITACIÓN DE LAS VIVIENDAS DE USO TURÍSTICO. V. INCIDENCIAS EN LA CIUDAD DE MÁLAGA. VI. ALCANCE EN EL DERECHO COMPARADO: EL CASO DE ITALIA. VII. BIBLIOGRAFÍA.

Resumen

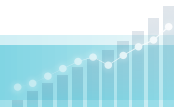
El auge de las viviendas de uso turístico ha generado un impacto significativo en el acceso a la vivienda en España, contribuyendo al aumento de precios y la reducción de la oferta de alquiler residencial. Este fenómeno, vinculado al turismo de masas ha provocado la expulsión de residentes hacia la periferia e intensificado los procesos de gentrificación. La ausencia de una regulación homogénea, derivada del reparto competencial entre administraciones, ha generado respuestas dispares y poco efectivas. Ante ello, los ayuntamientos han recurrido a la zonificación urbanística como técnica de control con la finalidad de mitigar los efectos negativos de esta actividad.

Palabras clave: vivienda de uso turístico, urbanismo, zonificación.

Abstract

The rise of tourist-use housing has significantly impacted access to housing in Spain, contributing to rising prices and a reduced supply of residential rentals. This phenomenon, linked to mass tourism, has driven residents towards the outskirts and intensified gentrification processes. The lack of uniform regulation, resulting from the distribution of powers among administrations, has led to inconsistent and ineffective responses. In response, municipalities have resorted to urban zoning as a control mechanism to mitigate the negative effects of this activity.

Keywords: tourist-use housing, urban planning, zoning.



I. Planteamiento de la cuestión

El fenómeno relativo a las viviendas de uso turístico está adquiriendo en los últimos años una dimensión sin igual que excede, incluso, de la escala propiamente nacional. La actualidad existente en España, marcada por la ausencia de una oferta asequible de vivienda debido al encarecimiento hiperbólico de los precios, junto con la disminución progresiva de inversión en vivienda pública¹, ha llevado a identificar este fenómeno como una de las causas que impiden o dificultan el acceso a la vivienda de gran parte de la población, ya sea por incidir en la disminución de la oferta real de vivienda de uso habitual como por contribuir al incremento de los precios en régimen de alquiler de larga duración. Pues, si bien es cierto que la oferta descontrolada de viviendas de uso turístico no ha sido detectada como la única causa del aumento de los precios de la vivienda y de la escasez de esta, sí que existen estudios que muestran cómo representa un factor determinante².

La crisis habitacional que experimenta nuestro país está provocando una huida hacia la periferia de los residentes, siendo expulsados de manera indirecta del centro de las ciudades y sus barrios colindantes, donde la proliferación de las viviendas de uso turístico es especialmente intensa. A esta realidad debemos incorporar cómo el aumento del índice demográfico a escala global, la proliferación de las líneas aéreas *lowcost*, la facilidad para reservar alojamientos a través de las plataformas digitales, así como la mejora del Estado del bienestar, han favorecido la popularización del turismo de masas u *overtourism*, cuyas consecuencias más extremas se están sufriendo en ciudades como Barcelona, Madrid y más recientemente, en Málaga.

No cabe duda, sin embargo, de que el análisis de esta problemática exige acudir a distintas causas que, de manera conjunta, han contribuido a intensificar los efectos que ocasiona el aumento de las viviendas dedicadas a este tipo de alquiler de uso turístico y que trascienden más allá de la propia carestía de vivienda. La gentrificación de las ciudades, la adaptación de los comercios a las nuevas necesidades turísticas, la pérdida de identidad de los barrios, así como los problemas de convivencia son algunos de los elementos que han contribuido a intensificar los efectos negativos de la oferta descontrolada de viviendas turísticas.

El contexto existente en España añade, además, una nota que dota a esta situación de especial complejidad y que reside en la distribución competencial de la materia entre los distintos niveles de gobierno existentes, unos en virtud del ejercicio de la competencia directa en materia de turismo y otros a través del ejercicio de otros títulos competenciales

¹ Como puede observarse del análisis de los datos recientemente publicados en el Boletín nº 51 del Observatorio de Vivienda y Suelo que analiza los resultados del tercer trimestre de 2024, en los últimos años se aprecia un descenso generalizado en la inversión pública en vivienda protegida.

² Puede consultarse al respecto: ARIAS SANZ, A., y QUAGLIERI, A., «Unravelling Airbnb: Urban perspectives from Barcelona», en RUSSO, A. P., y RICHARDS, G. (Eds.), *Reinventing the local in tourism: Producing, consuming and negotiating place*, New York: Channel View Publications, 2016, págs. 209-228; CÓCOLA GANT, A., *Apartamentos turísticos, hoteles y desplazamiento de población*; SCHÄFER, P., Y HIRSCH, J., «Do urban tourism hotspots affect Berlin housing rents?», *International Journal of Housing Markets and Analysis*, núm. 10, 2017, págs. 231-255; WACHSMUTH, D., KERRIGAN, D., CHANEY, D., Y SHILLOLO, A., *Short-term cities: Airbnb's impact on Canadian housing markets*, Montréal, McGill University, School of Urban Planning, 2017, págs. 33-39.



que inciden de manera más o menos directa en la configuración de la actividad turística, como es el caso del urbanismo. La falta de un cuerpo legislativo uniforme provoca que, frente a idénticos problemas, se opte por diversas soluciones que, con mayor o menor acierto, no han conseguido paliar por el momento los efectos que sufren los ciudadanos ni satisfacer a la totalidad de los sujetos implicados³.

La constatación de esta situación ha llevado a los ayuntamientos de ciudades especialmente azotadas por la *turistificación* a limitar, a través de la técnica urbanística de la zonificación, las áreas en las que se permite el destino o uso turístico de las viviendas. El ejercicio de una competencia tan intersectorial como el urbanismo, es hoy uno de los principales títulos competenciales invocados por las administraciones locales para incidir en la regulación de este fenómeno, especialmente desde el momento en el que muchas de ellas han sido habilitadas expresamente por las respectivas comunidades autónomas para limitar vía planeamiento urbanístico la zonificación de estos usos en base al interés general.

II. Régimen competencial de las viviendas de uso turístico

Para comprender las dificultades existentes en torno a la regulación de las viviendas de uso turístico es necesario señalar, como punto de partida, la configuración multinivel que adopta la competencia en materia de turismo que, debido a su carácter transversal, abarca una multitud de niveles de gobierno implicados, así como un conjunto de sectores del ordenamiento que regulan los aspectos que configuran la totalidad de su régimen jurídico.

Sin que la pretensión de estas líneas sea la determinación pormenorizada de todas las competencias que afectan o inciden en la configuración del régimen jurídico de las viviendas turísticas, creemos necesario realizar una somera aproximación a la distribución competencial de los distintos niveles de gobierno implicados.

Así, el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea incluye al turismo dentro del grupo de competencias sobre las cuales ejercita una función de coordinación y de apoyo a los distintos Estados miembros, aunque no debemos olvidar que la Unión cuenta con otros títulos competenciales que le han permitido incidir decisivamente en aspectos relacionados con la prestación de la actividad de alojamiento turístico aludiendo, entre otros, a principios básicos de la Unión Europea, como la libertad de establecimiento y la libre prestación de servicios. A nivel estatal y dado que el artículo 149 de la Constitución Española no hace expresa mención a la competencia en materia de turismo, la realidad es que la misma ha sido asumida por la totalidad de las diecisiete comunidades autónomas en sus respectivos Estatutos de Autonomía, lo que les ha permitido aprobar su propio régimen jurídico en materia de turismo, así como diversa normativa específica reguladora de las viviendas de uso turístico (en adelante, VUTs).

³ Sobre este asunto distintos autores han destacado la variedad de medidas implementadas en distintas ciudades europeas que, sin embargo, no parecen haber dado lugar a una solución definitiva, *vid.* AGUILERA, T., ARTIOLI, F., COLOMB. C., «Explaining the diversity of policy responses to platform-mediated short-term rentals in European cities: A comparison of Barcelona, Paris and Milan», *Environment and Planning A*, núm. 53 (7) 2021, págs.1689-1712.



No obstante, ello no puede llevarnos a afirmar la inexistencia de títulos competenciales que permitan al Estado incidir, aún de forma indirecta, en aspectos que configuren el marco jurídico de las VUTs. Tanto es así que, a mero título de ejemplo, el Estado cuenta con competencia exclusiva en materia de legislación civil –con las repercusiones que ello conlleva en materia contractual– así como con competencias para establecer la configuración básica de las actividades de carácter económico, en virtud de las competencias exclusivas en legislación mercantil y sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica.

La distribución competencial no se acaba aquí, pues los municipios cuentan con importantes competencias que afectan a esta actividad. Así, con carácter más directo y de conformidad con lo establecido en el artículo 25.2 h) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local los municipios tienen reconocida la competencia para informar y promocionar la actividad turística de interés y ámbito local. Con carácter más indirecto y en el ejercicio de diversas potestades administrativas, los municipios también se encuentran habilitados para aprobar ordenanzas dirigidas a regular la exigencia de títulos previos necesarios para la iniciación de la actividad, así como recurrir al establecimiento de limitaciones de uso en ciertas zonas de la ciudad, de conformidad con lo recogido en los respectivos instrumentos de planificación urbanística.

III. Las VUT en la Comunidad Autónoma de Andalucía: breves apuntes sobre su delimitación conceptual y régimen jurídico

Como ya apuntábamos, la competencia en materia de turismo ha sido asumida por las Comunidades Autónomas en sus respectivos Estatutos de Autonomía. De este modo, en el caso de Andalucía, el marco jurídico aplicable se encuentra conformado por la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía, en cuyo artículo 71 reconoce, en lo que aquí interesa, la competencia exclusiva para la ordenación y la planificación del sector turístico, la regulación y la clasificación de las empresas y establecimientos turísticos así como la regulación de los derechos y deberes específicos de los usuarios y prestadores de servicios turísticos.

Dicha previsión estatutaria ha sido desarrollada por la Ley 13/2011, de 23 de diciembre, del Turismo de Andalucía (en adelante, LTA). Esta Ley dedica la sección primera del capítulo tercero a la regulación de los establecimientos de alojamiento turístico y, si bien no encontramos referencia expresa en esta norma a la modalidad de vivienda de uso turístico como una tipología de establecimiento de alojamiento turístico, lo cierto es que en virtud de la remisión reglamentaria que realiza el artículo 40.1 e) de la LTA, se han aprobado sucesivos cuerpos reglamentarios dirigidos a regular, en cierto modo, este tipo de alojamientos. De este modo, el régimen jurídico establecido por la LTA se complementa con el establecido en el Decreto 29/2016, de 2 de febrero, de las viviendas con fines turísticos reformado recientemente, por el 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.



Fruto de esta nueva regulación, se ha procedido sin mayor trascendencia práctica a actualizar la denominación que hasta el momento ostentaban este tipo de viviendas, pasando de ser consideradas viviendas con fines turísticos a viviendas de uso turístico. Los cambios introducidos en el Decreto 29/2016 tienen como consecuencia la consideración de las viviendas de uso turístico como una modalidad de prestación de servicio de alojamiento turístico y las define en su artículo 3.1 como *“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”*. Además, en la precisión de su conceptualización incorpora una cuestión de ámbito temporal, exigiendo que el servicio turístico debe prestarse durante todo el año o durante períodos concretos dentro del mismo año.

El incumplimiento de estas consideraciones por la comercialización fuera de los periodos temporales recogidos en la declaración responsable conlleva su consideración como actividad clandestina, lo que además de dar lugar a la cancelación de la inscripción de la vivienda en el Registro de Turismo de Andalucía, se encuentra tipificado como infracción grave. Dicha declaración responsable deberá ser presentada por toda persona física o jurídica que sea cesionaria de la administración y gestión de una o más viviendas de uso turístico con independencia del título habilitante para ello, a las que la normativa les atribuye la consideración de explotador del servicio. Para tener esta consideración, será también necesario que la administración y gestión del alojamiento incluya los principales servicios inherentes al hospedaje y, en particular, que 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. Junto a lo anterior, se establece la obligación de que la vivienda se comercialice o publicite en canales de oferta turística, tales como agencias de viaje, empresas mediadoras u organizadoras de servicios turísticos o cualquier canal en el que sea posible realizar la reserva del alojamiento.

IV. Algunas técnicas urbanísticas para intervenir en la limitación de las VUTs

El urbanismo se ha identificado tradicionalmente como una política de ordenación de la ciudad mediante la cual se viene a determinar el cómo, el cuándo y dónde deben surgir o desarrollarse los asentamientos urbanos y a cuyo servicio se disponen las técnicas e instrumentos urbanísticos precisos para lograr tal objetivo⁴.

El ejercicio de la actividad urbanística como política pública debe velar por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente, pero además de lo anterior, el ejercicio de esta función pública deberá promover en la medida de lo posible, el acceso de todos los españoles a una vivienda digna y adecuada, a través de la regulación de la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación, vinculando la comunidad a la participación en las plusvalías que genere la acción urbanística. La Constitución utiliza en todo caso el término *utilización del suelo*, en la medida en la que se asegure la mejora

⁴ STC 143/2017, de 14 de diciembre de 2017.



en la calidad de vida, pero sin que ello suponga una merma del medio ambiente, aspectos que hoy se plasman en el principio de desarrollo sostenible, ya presente si bien no directamente en los principios rectores de la Constitución Española de 1978 y consagrado hoy con carácter básico en el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana.

Por lo tanto, la ejecución de las políticas de ordenación y desarrollo de la ciudad por parte de los poderes públicos exige la regulación de la utilización del suelo para, por un lado, proteger y mejorar la calidad de vida y, por otro, hacer efectivo el derecho a disfrutar de una vivienda. De este modo, el contenido de la competencia urbanística se conforma por concretas potestades, tales como el planeamiento, la gestión o la ejecución de los instrumentos planificadores, así como la intervención administrativa de las facultades dominicales sobre el uso del suelo y edificación, a cuyo servicio se arbitran técnicas jurídicas concretas; a lo que ha de añadirse la determinación, en lo pertinente, del régimen jurídico del suelo en tanto que soporte la actividad transformadora que implica la urbanización y la edificación.

Habida cuenta de estas previsiones, procede cuestionarse si el urbanismo dispone de técnicas que legitimen la intervención en la limitación de las VUTs. La respuesta no puede ser más que afirmativa, en tanto se aprecia una tendencia hacia el empleo de técnicas urbanísticas en distintos municipios españoles que atraviesan una situación de especial crecimiento de este tipo de alojamientos⁵.

En el caso de Andalucía, se ha admitido expresamente esta posibilidad al partir de la consideración de los instrumentos de planeamiento urbanístico y de las ordenanzas municipales como medios idóneos para introducir, en caso de que fuera necesario, el correspondiente régimen de usos, estableciendo aquellos que guarden una relación de compatibilidad o complementariedad con las viviendas de uso turístico o, incluso, como instrumento para introducir otro tipo de limitaciones sectoriales diferentes a las intrínsecas a la ordenación turística, debiendo todo lo anterior realizarse de conformidad con los principios de proporcionalidad, objetividad, necesidad y seguridad jurídica.

Entre las medidas que el ejecutivo andaluz propone para paliar la situación y dado que este fenómeno no afecta por igual a todos los territorios, se dota de especial protagonismo al empleo de técnicas urbanísticas por parte de los municipios. Como es sabido, a pesar de que el urbanismo se configura como una competencia exclusiva de las comunidades

⁵ Barcelona, San Sebastián, Madrid, Sevilla o Málaga son solo algunos ejemplos de ciudades especialmente afectadas por la situación.



autónomas, gran parte del ejercicio de las competencias urbanísticas corresponde a las entidades locales⁶.

La mayor manifestación de esta competencia se plasma a través del ejercicio de la potestad de planeamiento urbanístico, en la medida en que los municipios elaboran sus propios instrumentos de planeamiento aplicando técnicas que, además de incidir en la configuración del derecho de propiedad del suelo, configuran los usos o destinos urbanísticos que se admiten en partes concretas de la ciudad. Por ello, estas técnicas, conformadas por la clasificación y la calificación del suelo (también denominada zonificación⁷), configuran el estatuto jurídico de la propiedad del suelo, determinando los deberes y derechos de los propietarios en lo que respecta a las facultades de uso, disfrute y explotación del mismo.

Así, la clasificación del suelo determina la división de todo el suelo de un término municipal con la finalidad de determinar el régimen jurídico aplicable a cada propiedad urbanística. La división del suelo municipal llevada a cabo por el planificador municipal debe realizarse necesariamente de acuerdo con la tipología clasificatoria establecida por el legislador de la Administración autonómica que, a su vez, deberá encuadrarse en las llamadas situaciones básicas del suelo reguladas en la legislación estatal, con la finalidad de asegurar una igualdad objetiva en el ejercicio del derecho de propiedad. La clasificación del suelo deberá atender a criterios tales como su situación urbanística real, así como su aptitud para ser objeto de transformación urbanística.

Por su parte, la técnica de la zonificación consiste en destinar determinados usos del suelo (también denominados destinos urbanísticos) a zonas concretas de la ciudad, condicionando, de este modo, el destino y el valor de cada propiedad inmobiliaria⁸. La existencia de unos u otros destinos urbanísticos dependerá de la decisión del planificador, que cuenta con discrecionalidad tanto para crear todas las tipologías de uso que considere necesarias, como para establecer el grado de compatibilidad entre ellas. Esta es la razón por la cual la zonificación se erige como una herramienta idónea para limitar o incluso prohibir destinar la vivienda a un uso turístico en zonas determinadas de la ciudad especialmente

⁶ Al igual que ocurre con la competencia en materia turística, el Tribunal Constitucional ha recordado, en la controvertida Sentencia 61/1997, de 20 de octubre que la competencia para definir el contenido de las políticas en materia urbanística, debido al carácter ampliamente multidisciplinar de esta materia, no reside únicamente en el ámbito competencial de las Comunidades Autónomas, subrayando que “el orden constitucional de distribución de competencias ha diseccionado ciertamente la concepción amplia del urbanismo que descansaba en la legislación anterior a la Constitución de 1978, pues no es posible desconocer, como se ha dicho, que junto a la atribución de la competencia urbanística a las Comunidades Autónomas, el artículo 149.1 CE reconoce al Estado la competencia, también exclusiva, sobre las condiciones básicas de ejercicio de los derechos constitucionales o la legislación sobre expropiación forzosa, o el sistema de responsabilidad o el procedimiento administrativo común, por citar algunos de los instrumentos de los que el urbanismo, con esa u otra nomenclatura, suele hacer uso”.

⁷ En este sentido, es preciso subrayar que cierto sector de la doctrina no es partidario de identificar ambos conceptos como sinónimos. En consecuencia, tal y como expone De Guerrero Manso, “la zonificación se caracteriza por la distribución de la ciudad en áreas homogéneas y la atribución a cada una de ellas de un determinado uso. Sin embargo, la técnica de la calificación también regula las actividades que pueden desarrollarse en el suelo”. DE GUERRERO MANSO, C., *La zonificación de la ciudad: Concepto, Dinámica y Efectos*, Thomson Reuters Aranzadi, 2012, pág. 44.

⁸ Vid. ARANA GARCÍA, E., «La intervención local en las viviendas de uso turístico a través de la zonificación urbanística: requisitos y consecuencias», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 10, 2018, pág. 9.



saturadas, donde el acceso a la vivienda y la existencia de unos niveles adecuados de convivencia estén especialmente afectados.

Así, cada vez es más frecuente que los municipios recurran a la zonificación como medida dirigida a limitar las zonas donde puede destinarse la vivienda a un uso turístico⁹. Ello, precisamente, porque parece haberse superado el debate sobre si la zonificación supone un impedimento a la efectividad de un principio básico de la Unión Europea, como es la libertad en la prestación de los servicios, en tanto supone una restricción al desarrollo de una actividad de carácter económico¹⁰. En este sentido, la limitación o restricción absoluta de las viviendas de uso turístico a través de la zonificación sería conforme al Derecho europeo siempre y cuando la medida pueda motivarse en una razón imperiosa de interés general¹¹ algo que, como hemos visto, ya ha recogido el legislador andaluz de forma expresa.

Esta medida, sin embargo, tiene una finalidad que trasciende de la mera determinación de zonas para la atribución de un uso o destino urbanístico, pues como hemos señalado con anterioridad, el empleo de esta técnica también permite establecer la compatibilidad de distintos usos, en vistas a otorgar mayor flexibilidad al planeamiento y evitar la rigidez funcional de ciertas áreas de la ciudad o incluso la incompatibilidad radical entre los mismos¹². Ello se consigue a través del establecimiento de usos complementarios o incompatibles entre sí. Así, como se ha reflejado por la doctrina¹³, la mayoría de las viviendas de uso turístico suelen instalarse en zonas donde se establece el uso principal como residencial, algo que plantea problemas en tanto la vivienda de uso turístico puede ser identificada como un uso terciario¹⁴. La incompatibilidad entre ambos usos -el residencial y el terciario-

⁹ Puede observarse esta tendencia de la lectura de HERNANDO RYDINGS, M., «Zonificación urbanística y viviendas de uso turístico en Madrid», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm 18, 2022, págs. 100-118.

¹⁰ Sobre el desarrollo jurisprudencial que ha experimentado este asunto vid. MORENO LINDE, M., «El alquiler de alojamientos de corta duración: breve análisis de su régimen jurídico y de sus problemas desde el Derecho de la Unión Europea y español», *Istituzioni del Federalismo*, n. 2/2024, 2024, págs. 12-17.

¹¹ En este sentido, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sentencias de 8 junio 2023. TJCE 2023\97 y 208/2024 de 7 febrero. JUR 2024\65018, entre otras) ha establecido que situaciones como la limitación de actividades económicas en aras de impedir la escasez de viviendas destinadas al arrendamiento, así como aquellas medidas dirigidas a garantizar una oferta suficiente de viviendas para colectivos con especiales dificultades de acceso a la misma o, incluso, la protección del entorno urbano, se encuentran amparadas dentro del concepto de razón imperiosa de interés general. Del mismo modo, conviene subrayar que la propia Sala Tercera del Tribunal Supremo ha reconocido recientemente que la limitación de las VUTs amparada en razones urbanísticas y medio ambientales debe ser interpretada como una razón imperiosa de interés general expresamente amparada por el Derecho de la UE (Sentencia del Tribunal Supremo 75/2021, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª, de 26 de enero).

¹² Vid. op. cit. ARANA GARCÍA, E., «La intervención local en las viviendas de uso turístico...», p. 10.

¹³ *Ibidem*, p. 12.

¹⁴ El criterio determinante para diferenciar ambos usos reside en la temporalidad que afecta al uso que se le otorgue a la vivienda. Así lo ha reflejado la STSJM de 17 de abril de 2013, al identificar el uso residencial con uso caracterizado por la estabilidad y permanencia, mientras que el uso turístico se caracteriza por la transitoriedad y ocasionalidad, lo que justifica su encuadre como uso terciario.



ha sido la respuesta municipal mayoritaria¹⁵, desplazando la instalación de las VUTs a zonas donde se establecen usos dirigidos a la prestación de servicios.

La zonificación se ha venido implantando, por lo general, a través de la figura del plan especial¹⁶, de una modificación del plan general de ordenación urbanística¹⁷ o directamente mediante resolución administrativa¹⁸ u ordenanza de contenido urbanístico¹⁹, sirviendo en este último caso como instrumento normativo de concreción de los usos previstos en el plan general.

V. Incidencias en la ciudad de Málaga

Con carácter especialmente novedoso, el Ayuntamiento de Málaga ha emprendido la tarea de limitar la implantación de las VUTs en ciertas zonas de la ciudad a través de la modificación inicial del Plan General de Ordenación Urbanística (PGOU) de la ciudad.

La modificación ha conllevado añadir una nueva disposición adicional tercera que tiene por objeto regular los criterios que deben regir para valorar la limitación de las VUTs en zonas identificadas de la ciudad como saturadas. La nueva regulación prevista para el PGOU establece una división del término municipal de Málaga en distintas zonas en función del porcentaje de VUTs ya registradas en el Registro de Turismo de Andalucía y de la presión turística residencial, como elementos a considerar a la hora de determinar la necesidad de limitar la existencia de nuevas viviendas destinadas al uso turístico. De este modo, la mencionada disposición adicional tercera del PGOU crea las siguientes zonas:

- Zona 1 / Zona de decrecimiento: se obtiene a partir de la agregación de barrios caracterizados por una tasa de inscripción de VUTs registradas superior al 8% del total de viviendas residenciales familiares disponibles en cada uno de ellos, esto es, una presión turística residencial registrada obtenida como proporción de las viviendas registradas sobre las viviendas familiares disponibles en el barrio superior al 8%. La principal característica de esta zona consiste en la prohibición de nuevas inscripciones de VUTs, en tanto la proporción de viviendas registradas sobre las viviendas familiares disponibles no decaiga de dicho porcentaje. La Zona de decrecimiento la componen un total de 43 barrios.
- Zona 2 / Zona de crecimiento acotado: zona obtenida por la agregación de barrios caracterizados por una tasa de inscripción de VUTs registradas igual o superior al 4,53% (media municipal) y no superior al 8% del total viviendas familiares disponi-

¹⁵ Como refleja Hernando Rydings, se han adoptado iniciativas similares de ámbito local en las Islas Baleares, Barcelona, Madrid o San Sebastián. La autora señala que, en el caso de Madrid, se ha limitado la implantación de las VUTs en la zona centro a través de la figura del Plan Especial. Vid. HERNANDO RYDINGS, M., «La regulación de las viviendas de uso turístico a través de los instrumentos de planeamiento urbanístico: la zonificación de las viviendas de uso turístico», en ROMAN MÁRQUEZ, A. (Dir.), *Viviendas de uso turístico. Análisis de la situación actual y propuestas para la mejora de su marco regulatorio*, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2024, p. 172.

¹⁶ Así lo refleja Hernando Rydings en el caso de Madrid o Barcelona. *Ibidem*, págs. 6-24.

¹⁷ Un ejemplo de ello lo encontramos en la ciudad de Málaga.

¹⁸ Este es el camino emprendido recientemente en la ciudad de Sevilla.

¹⁹ En este grupo entran las ciudades de San Sebastián y Bilbao, Vid. *op. cit.* HERNANDO RYDINGS, M., «La regulación de las viviendas de uso turístico...», p. 191.



bles. En esta zona sólo se permitirán inscripciones de VUTs hasta alcanzar una tasa de inscripción del 8%. La Zona de crecimiento acotado la componen un total de 32 barrios.

- Zona 3 / Zona de crecimiento: zona obtenida por la agregación de barrios con una tasa de inscripción de viviendas registradas inferior al 4,53% del total de viviendas familiares disponibles. Los barrios incluidos en esta categoría se identifican como zonas óptimas de crecimiento para la implantación de las futuras VUTs. La zona de crecimiento la componen los 296 barrios restantes, hasta los 316 barrios municipales que disponen de más de 10 viviendas familiares catastradas.
- El resto de los barrios municipales no se consideran barrios residenciales y, por lo tanto, quedan excluidos de la posibilidad de delimitación de la implantación del uso turístico mediante la tipología de VUT.

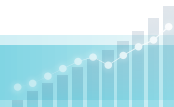
Los barrios que se encuentran afectados por la limitación de nuevas VUTs ascienden a 400, afectando a la práctica totalidad de los distritos en los que se divide la ciudad. La prohibición se aplicará de manera cautelar durante un año, prorrogable por hasta cuatro años, mientras se completa la tramitación definitiva de la modificación del PGOU. No obstante, aunque el Ayuntamiento tiene reconocida la potestad para aplicar esta medida con carácter provisional, su efectiva implantación requiere la intervención de la Junta de Andalucía, pues como ya hemos advertido, ostenta la competencia para tramitar las nuevas inscripciones de estas viviendas en el registro andaluz.

Por otro lado, se mantiene como restricción genérica a todo el territorio de la ciudad la necesidad de que, con efectos retroactivos a partir del 22 de febrero²⁰, todas las VUTs cuenten con acceso y suministros independientes al edificio en el que se encuentren, en tanto se parte de la consideración del destino de las VUTs, como uso terciario dentro de la categoría de hospedaje, al que el PGOU de Málaga identifica como un uso turístico²¹.

Si bien lo controvertido de esta medida, recogida en la Instrucción 1/2024 sobre aplicación de la normativa urbanística a las viviendas de uso turístico del Ayuntamiento de Málaga, no es tanto su contenido como el instrumento elegido para ello. En este sentido, debemos subrayar que las instrucciones no solo carecen de carácter normativo, sino que, además, no despliegan efectos externos para los ciudadanos, pues como su nombre indica, se trata de “instrucciones” emitidas por el órgano administrativo en el ejercicio de su potestad de

²⁰ La implantación de esta medida con carácter retroactivo merece una serie de consideraciones. En primer lugar, respecto a la determinación de esa fecha como punto de referencia para la exigencia de ciertos requisitos a las nuevas VUTs. La razón radica en que el Ayuntamiento de Málaga considera que de conformidad con el Decreto 31, 2024, de 22 de enero y desde el momento de su entrada en vigor en fecha 22 de febrero, se encuentra habilitado para establecer limitaciones a la implantación de nuevas VUTs. En segundo lugar, respecto a su aplicación con carácter retroactivo lo que, sin lugar a dudas, genera especial controversia dada sus implicaciones negativas en la esfera jurídica de algunos ciudadanos.

²¹ A pesar de ello, se constata como siguen existiendo nuevas inscripciones de VUTs en el registro autonómico que carecen de los requisitos establecidos por el plan municipal o que directamente se encuadran en zonas donde se restringe o prohíbe el uso turístico. Ello reside en el sometimiento, con carácter general de esta actividad a declaración responsable, lo que implica que el control de legalidad se realiza ex post, surtiendo efectos en tanto no se produzca la cancelación de la inscripción en el registro una vez constatado el incumplimiento de las previsiones exigidas.



autoorganización sobre órganos jerárquicamente inferiores, lo que exige que su aplicación se reserve al ámbito interno y doméstico de la propia administración y las diferencia, a su vez, de los propios reglamentos y resoluciones administrativas. Más allá de las implicaciones que el empleo de este instrumento interno tiene para las garantías de los ciudadanos, se pone de manifiesto el mal empleo de la técnica normativa, pues tras la denominación de instrucciones encontramos verdaderas normas jurídicas que no han superado los trámites legalmente establecidos ni formalmente pueden ser objeto de los mismos medios de impugnación que el resto de las decisiones que despliegan efectos erga omnes²². El uso de estos instrumentos domésticos con una finalidad alejada a la que le es propia no impide, sin embargo, aludir a su verdadera naturaleza con la finalidad de invocar las garantías jurídicas que aseguren su impugnabilidad²³.

VI. Alcance en el derecho comparado: el caso de Italia

Según los datos proporcionados por la Oficina Europea de Estadística -Eurostat- en el verano de 2022 se han realizado en Italia más de 64 millones de reservas a través de las principales plataformas que gestionan este sector. Los anuncios de viviendas ofertados en las plataformas turísticas han pasado de 20.000 en 2011 a 700.000 en 2022. En Roma hay más de 25.000 apartamentos destinados a viviendas turísticas, gestionados por un número reducido de propietarios; en Venecia existen más de 503.000 habitaciones ofertadas por plataformas de viviendas turísticas; en Milán con un número que alcanza los 19.000, resulta prácticamente imposible alquilar un apartamento por menos de 2.000 euros al mes.

En Italia, la carestía de vivienda es hoy un asunto de relevancia nacional que ha provocado la unión en un frente común de los alcaldes de las ciudades con mayor población y nivel de tensión turística²⁴, con el objetivo de solicitar al Gobierno central la intervención legislativa a través de una ley única que permita poner coto a un problema que se expande por las ciudades italianas de manera incontrolable.

²² Sobre la superación de los límites previstos para el uso de las circulares e instrucciones y la alteración que ello provoca en los aspectos formales de la potestad reglamentaria, vid. ÁLVAREZ GONZÁLEZ, E. M., *La función normativa y la técnica legislativa en España. Una nueva herramienta: la inteligencia artificial*, Tirant lo Blanch, 2022, págs. 85-95.

²³ La Sentencia de la Sala tercera del Tribunal Supremo del 29 de abril de 2021 (rec. 7190/2019) establece respecto a la verdadera naturaleza de las instrucciones: «Lo decisivo, por tanto, no es *nomen iuris*. Tanto da como se llame (instrucción o circular) lo relevante es su contenido. La teoría está clara, tal como se desprende de la consolidada doctrina jurisprudencial, las dificultades para decantarse por una u otra opción surgen en la práctica, de suerte que la solución vendrá dada en función del concreto contenido de la “instrucción”».

²⁴ Los alcaldes de las ciudades de Venecia, Bolonia, Florencia, Milán y Nápoles han exigido encarecidamente al Gobierno la necesidad de una regulación a nivel nacional.



Si bien algunas regiones han procedido a establecer requisitos de naturaleza administrativa sobre la base de su competencia exclusiva en materia turística²⁵, esta competencia entraría en conflicto con el respeto a la propiedad privada si lo que se pretende es precisamente limitar o regular el mercado de la vivienda turística. Y en este sentido, las regiones no se encuentran legitimadas para llevar a cabo tal empresa, pues tanto la facultad para limitar la libertad de los propietarios a la hora de suscribir contratos de alquiler – que se encuadra dentro de la competencia exclusiva estatal sobre legislación civil- como la restricción de acceso al mercado de los alquileres turísticos -competencia estatal exclusiva sobre defensa de la competencia- o la protección de los centros históricos y de los principales monumentos que presentan un problema de aforo in crescendo que pone en peligro su conservación – de nuevo, competencia exclusiva del Estado- quedan fuera de su ámbito de intervención. En este orden de acontecimientos, el Gobierno estatal está recibiendo numerosas peticiones provenientes de distintos niveles de gobierno con la intención de que desde una escucha activa de los principales actores y representantes políticos, se llegue a un texto común que suavice las consecuencias negativas de la turistificación.

Así, los municipios han solicitado la promulgación de un cuerpo legislativo estatal que les dote de mayor autonomía para intervenir en la cuestión, así como de instrumentos flexibles que permitan adaptar el marco legal a las particularidades existentes en cada territorio y regular el mercado de alquileres turísticos a través de las licencias administrativas.

En la actualidad existen dos grandes medidas sobre la mesa. La más reciente de ellas, es la Ley aprobada por el Ministerio del Turismo sobre la regulación de los alquileres turísticos, cuyo contenido ha sido tildado de insuficientes, provocando la decepción de los principales actores que solicitaban un giro rotundo. Entre ellas, se contempla la posibilidad de establecer un límite mínimo de dos noches a las pernoctaciones en las ciudades metropolitanas²⁶ por lo que, para estancias inferiores a este límite, los turistas deberán acudir a otro tipo de servicio de alojamiento. Esta medida que aparentemente pretende beneficiar al sector hotelero se ha recibido como una solución incapaz de solventar la problemática, pues el número de turistas que reservan una estancia de una noche representa un porcentaje mínimo, en comparación con el total de reservas realizadas. A ello, se une otra de las medidas estrella que recoge la ley estatal, que radica en la creación de un código

²⁵ Desde la perspectiva estatal se ha extendido la idea, recientemente rechazada por el Tribunal Constitucional, de que las viviendas turísticas deben ser analizadas desde la óptica contractual, es decir, vistas como una tipología del contrato de alquiler, siendo así que el Estado se erigiría como el único competente para regular una materia que entra de lleno en su ámbito de competencia al tratarse de legislación civil. Así, el Tribunal Constitucional ha desestimado los recursos de inconstitucionalidad presentados por el Estado contra las leyes turísticas de las Regiones de la Lombardía y la Toscana, estableciendo que no cabe aceptar la interpretación restrictiva del recurrente por la cual la regulación de los alquileres turísticos corresponde exclusivamente a la legislación estatal a la que realmente solo se reservan en el ejercicio de ese título competencial, la regulación de los aspectos relativos a la actividad contractual (Sentencias n. 84/2019 y n.28/2020).

²⁶ Las ciudades metropolitanas son una tipología de entes administrativos previstos en el artículo 114 de la Constitución Italiana, a las que se les dota de un conjunto de competencias propias de las Provincias. En la actualidad, se han constituido catorce ciudades metropolitanas (Roma capital, Milán, Nápoles, Turín, Palermo, Bari, Catania, Florencia, Bolonia, Génova, Venecia, Mesina, Regio de Calabria y Cagliari).



identificativo nacional -como ya ocurre en Francia²⁷, Reino Unido²⁸ o Grecia²⁹- hasta el momento emitido por las distintas Regiones -lo que supone la existencia de 20 códigos regionales que además no resultan interoperables entre sí- con la finalidad de vincular un código alfanumérico a cada vivienda turística, controlando el número real de viviendas ofertadas y sirviendo como un instrumento para evitar la evasión fiscal. Esta medida contempla, del mismo modo que ocurre en la actualidad con los códigos emitidos por las distintas regiones, la obligación de comunicar al municipio correspondiente el inicio de la actividad y de mostrar tal código identificativo en cualquier plataforma donde se oferte la vivienda turística³⁰.

Paralelamente, otra iniciativa legislativa³¹ promovida por una plataforma nacida en Venecia y conformada por técnicos, juristas, urbanistas, sociedad civil y asesores municipales, denominada *Alta Tensione Abitativa*, parece cumplir de manera más efectiva con las exigencias de los alcaldes italianos. Por su indudable interés, procede realizar distintos comentarios al respecto: en primer lugar, la propuesta contempla que la ley estatal faculte a los municipios para proceder a la limitación del número de viviendas turísticas, a través del sometimiento de la actividad a licencia³². Esta medida de policía administrativa se aplicaría también a los propietarios que venían desarrollando la actividad con anterioridad, pues la limitación *ex novo* no solventaría el problema ya existente. Además, la propuesta incluye la posibilidad de establecer un límite tanto a la vigencia de la licencia -plazo máximo de 5 años- como al número de licencias que puede ostentar cada propietario permitiendo, de este modo, una circulación entre los candidatos potenciales que pueden desarrollar la actividad³³. El reconocimiento legal de esta competencia municipal debe alcanzar tal nivel

²⁷ En Francia existe la obligación de registrar toda vivienda que se oferte en plataformas turísticas, debiendo comunicar a la autoridad municipal el número de días en los que la vivienda ha permanecido alquilada. Respecto a las limitaciones temporales, se aprecian diferencias en función del carácter de primera o segunda residencia de la vivienda, siendo así que en caso de tratarse de la vivienda habitual se establece una duración máxima de 120 días al año.

²⁸ Conviene matizar que la situación actual en Reino Unido varía de un país a otro. Así en Irlanda del Norte, es necesario obtener una autorización para poder ofertar alojamientos turísticos, si bien no existe ningún tipo de previsión legal para restringir la actividad en aspectos como el número máximo de noches. Escocia ha implantado en el año 2022 un régimen de licencias para ofertar cualquier alquiler turístico de corta temporada, además, las autoridades escocesas pueden restringir los alojamientos turísticos en determinados edificios o zonas de la ciudad. Gales no ha desarrollado ningún tipo de regulación al respecto y, en lo que respecta a Inglaterra, solo la ciudad de Londres tiene reconocida facultades para limitar o restringir los alquileres de alojamiento turístico.

²⁹ Grecia ha establecido recientemente la obligación de registrar todas las viviendas de uso turístico, debiendo mostrar el código identificativo nacional que proporciona el registro en cualquier plataforma en la que se oferte la vivienda. Los límites temporales oscilan desde los 90 días como regla general, a los 60 días en aquellas islas de menor población.

³⁰ Vid. TUMMINELLI, D., "Le "locazioni brevi" e il (mancato) ruolo svolto da Regioni ed enti locali nella materia del "governo del territorio", *Istituzioni del Federalismo*, n. 1/2023, 2023, p. 22.

³¹ Esta iniciativa legislativa popular pretende suplir el vacío legislativo existente en la actualidad a través de una ley de carácter nacional que brinde a los municipios una herramienta concreta para limitar la difusión incontrolada de arrendamientos a corto plazo, con el fin de salvaguardar la residencia de las ciudades italianas.

³² Los promotores de esta iniciativa han desechado acudir a otras formas de limitación indirecta como el uso de instrumentos de naturaleza urbanística, al considerar que estos no permiten establecer un límite máximo a los alquileres turísticos ni tampoco posibilitan que la limitación se aplique a los propietarios que ya venían desarrollando esa actividad con anterioridad.

³³ En ambos supuestos, de conformidad con los artículos 11 y 12 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, el establecimiento de este tipo de limitaciones se debe justificar en una razón imperiosa de interés general.



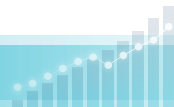
que permita a los ayuntamientos la identificación concreta de los espacios donde resulte justificado establecer limitaciones, ya sea por el alcance del número máximo de viviendas turísticas permitidas en las distintas zonas del municipio, como por una carencia significativa de oferta de vivienda para los residentes, en zonas como los centros históricos de las ciudades³⁴. A pesar de lo interior, no existiría impedimento para exonerar del régimen de autorización administrativa aquellas actividades que no tengan un impacto significativo en las necesidades de vivienda y que, basadas en la economía colaborativa, supongan un alquiler de corta duración de habitaciones individuales o de la totalidad de la vivienda habitual en periodos en que no esté ocupada, para los que la propuesta fija un límite temporal de 90 días al año.

La iniciativa de la plataforma Alta Tensione Abitativa ha cobrado mayor fuerza desde el momento en que la idea de una ley nacional que faculte a los municipios italianos para limitar la proliferación de viviendas turísticas ha pasado de ser una mera hipótesis a realidad, para ser aplicada, aunque se trate de una regulación exclusivamente ad hoc, a la ciudad de Venecia. Así, a través de una enmienda realizada a un decreto-ley aprobado en 2022 con el objeto de implementar medidas urgentes sobre diversas materias³⁵, se ha facultado a Venecia para regular el fenómeno de los alquileres de uso turístico. Este reconocimiento, que otorga una amplia seguridad jurídica a la ciudad, permite el uso de instrumentos de naturaleza urbanística para delimitar las áreas donde se aprecie la necesidad de establecer límites máximos o requisitos para poder destinarlas al uso turístico, con especial atención a dos zonas que se han visto especialmente perjudicadas por el auge de estos tipos de viviendas: el centro histórico y las islas que conforman la laguna veneciana. Además, se contempla la posibilidad de establecer a través de las correspondientes ordenanzas municipales, la obligación de acometer una modificación del uso y de la categoría de la vivienda en los casos en que la duración de la actividad supere los 120 días en un periodo de referencia de un año natural. A pesar de suponer un gran avance, resulta muy sorprendente que en la actualidad no se haya ejecutado en modo alguno esta habilitación, ni siquiera de modo transitorio.

Por su parte, en el municipio de Florencia se han realizado algunos avances en este sentido, en tanto en julio de 2024 se acordó por el pleno municipal la adopción de una modificación del instrumento de planificación dirigida a limitar nuevas VUTs en el centro de la ciudad. Ello ha sido posible gracias a la modificación del Texto Único del Turismo de la Región de Toscana, cuyo artículo 59 faculta a los municipios con alta densidad turística, así como a las capitales de provincia, para regular, mediante sus propias ordenanzas municipales, las zonas o áreas en las que pueden establecerse criterios y límites específicos al desarrollo, con fines turísticos, de las actividades de alquiler de corta duración. Asimismo, el artículo 41.3 de la citada norma autoriza el ejercicio de la actividad de vivienda de uso turístico exclusivamente en unidades inmobiliarias que cuenten, a efectos urbanísticos, con un destino de uso turístico, quedando expresamente excluidas aquellas de uso residencial.

³⁴ En este sentido, la propuesta contempla un criterio que sirva como referencia a la hora de establecer el límite máximo de viviendas turísticas por zonas, basado en una relación entre la capacidad de alojamiento existente en las viviendas turísticas que se ofertan y el número de residentes, con el fin de mantener una situación aceptable de presión turística.

³⁵ Artículo 37 bis del Decreto-ley n.50 del 17 de mayo de 2022.



No obstante, pese a que este cuerpo legal fue impugnado por el Gobierno estatal tras su aprobación, al considerar que invadía sus competencias, el Tribunal Constitucional italiano ha desestimado el recurso en diciembre de 2025. Los efectos de esta decisión no solo consolidan la habilitación de los entes locales toscanos para introducir limitaciones específicas en áreas de elevada presión turística, sino que también proyectan un precedente de indudable relevancia para el diseño de normativas análogas en otras regiones italianas.

Por otro lado, y con carácter especialmente novedoso, en abril de 2025 el Tribunal Administrativo Regional (TAR) de la Región de Emilia-Romaña ha confirmado la legalidad de la última modificación realizada en el plan general de ordenación urbanística del municipio de Bolonia y en la ordenanza de edificación municipal con la finalidad de exigir la modificación del destino de uso de la vivienda como requisito previo indispensable para poder dedicar la vivienda a un uso turístico. El TAR de la Emilia-Romaña ha considerado que se trata de una medida razonable, en tanto tiene por objeto garantizar unos niveles mínimos de alojamiento residencial para colectivos especialmente vulnerables a la proliferación de viviendas de uso turístico que, de otro modo, no tendrían la posibilidad de acceder a un alojamiento en la ciudad. Otro aspecto valorado por el TAR a la hora de determinar la legalidad de la medida reside en la protección de la configuración de las actividades comerciales tradicionales en los centros históricos que, debido a la proliferación turística, acaban siendo expulsadas a la periferia o tienen como resultado su desaparición.

No obstante, estas experiencias, aun siendo relevantes, ponen de manifiesto -desde una perspectiva lege ferenda- la necesidad de una normativa de ámbito nacional que establezca un marco común capaz de reforzar la seguridad jurídica y articular de forma coherente el reparto competencial entre los distintos niveles de gobierno, respetando al mismo tiempo las singularidades territoriales.

VII. Bibliografía

AGUILERA, T., ARTIOLI, F., COLOMB. C., «Explaining the diversity of policy responses to platform-mediated short-term rentals in European cities: A comparison of Barcelona, Paris and Milan », *Environment and Planning A*, núm. 53 (7) 2021.

ÁLVAREZ GONZÁLEZ, E. M., *La función normativa y la técnica legislativa en España. Una nueva herramienta: la inteligencia artificial*, Tirant lo Blanch, 2022.

ARANA GARCÍA, E., «La intervención local en las viviendas de uso turístico a través de la zonificación urbanística: requisitos y consecuencias», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 10, 2018.

ARIAS SANZ, A., y QUAGLIERI, A., «Unravelling Airbnb: Urban perspectives from Barcelona », en RUSSO, A. P., y RICHARDS, G. (Eds.), *Reinventing the local in tourism: Producing, consuming and negotiating place*, New York: Channel View Publications, 2016.

CÓCOLA GANT, A., *Apartamentos turísticos, hoteles y desplazamiento de población*.



DE GUERRERO MANSO, C., *La zonificación de la ciudad: Concepto, Dinámica y Efectos*, Thomson Reuters Aranzadi, 2012.

HERNANDO RYDINGS, M., «La regulación de las viviendas de uso turístico a través de los instrumentos de planeamiento urbanístico: la zonificación de las viviendas de uso turístico», en ROMAN MÁRQUEZ, A. (Dir.), *Viviendas de uso turístico. Análisis de la situación actual y propuestas para la mejora de su marco regulatorio*, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2024.

HERNANDO RYDINGS, M., «Zonificación urbanística y viviendas de uso turístico en Madrid», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm 18, 2022.

MORENO LINDE, M., «El alquiler de alojamientos de corta duración: breve análisis de su régimen jurídico y de sus problemas desde el Derecho de la Unión Europea y español», *Istituzioni del Federalismo*, n. 2/2024, 2024.

SCHÄFER, P., Y HIRSCH, J., «Do urban tourism hotspots affect Berlin housing rents?», *International Journal of Housing Markets and Analysis*, núm. 10, 2017.

TUMMINELLI, D., «Le “locazioni brevi” e il (mancato) ruolo svolto da Regioni ed enti locali nella materia del “governo del territorio”, *Istituzioni del Federalismo*, n. 1/2023, 2023.

WACHSMUTH, D., KERRIGAN, D., CHANEY, D., Y SHILLOLO, A., *Short-term cities: Airbnb's impact on Canadian housing markets*, Montréal, McGill University, School of Urban Planning, 2017.

EL IMPACTO DE LAS VIVIENDAS CON FINES TURÍSTICOS: ANÁLISIS Y PROPUESTAS DESDE EL DERECHO FINANCIERO Y TRIBUTARIO. ESPECIAL REFERENCIA A MÁLAGA

María del Mar Soto Moya. Profesora Titular de Derecho Financiero y Tributario. Instituto de Investigaciones Jurídicas en Gobierno y Territorio (I-INGOT). Universidad de Málaga.

José Francisco Sedeño López. Profesor Ayudante Doctor (acred. a PTU) de Derecho Financiero y Tributario. Instituto de Investigaciones Jurídicas en Gobierno y Territorio (I-INGOT). Universidad de Málaga.

SUMARIO: I. CONTEXTUALIZACIÓN: EL DERECHO FINANCIERO Y TRIBUTARIO ANTE LA PROLIFERACIÓN DE LAS VIVIENDAS CON FINES TURÍSTICOS. II. ALTERNATIVAS DESDE EL DERECHO TRIBUTARIO. 1. *Desde el ámbito estatal: la modificación de la LRHL para introducir un impuesto local sobre las estancias en establecimientos turísticos.* 2. *Desde el ámbito autonómico: los tributos propios sobre las estancias en establecimientos turísticos.* 3. *Especial referencia a la CCAA de Andalucía.* 4. *Conclusiones.* III. BIBLIOGRAFÍA.

Resumen

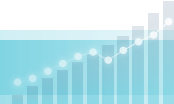
El aumento de las estancias en establecimientos turísticos y, en concreto, en viviendas de uso turístico, ha sido exponencial en los últimos años, sobre todo en determinadas ciudades, como es el caso de Málaga. Al respecto, resulta imprescindible, además de analizar los instrumentos administrativos a través de los cuales se puede regular el establecimiento y uso de la vivienda turística, señalar qué herramientas otorga nuestro ordenamiento jurídico-tributario para gravar las estancias en establecimientos turísticos, entre los que se encuentran las viviendas de uso turístico, y si estas son adecuadas y eficaces para la consecución de los fines que persiguen. Este estudio se centra en el estudio de los impuestos autonómicos al turismo vigentes y en el análisis de las posibilidades que tienen los ayuntamientos para la exacción de un impuesto sobre estancias en establecimientos turísticos.

Palabras clave: Vivienda de uso turístico, tasa turística, imposición local, impuesto estancias turísticas.

Abstract

The increase in stays in tourist establishments and, specifically, in tourist accommodation, has been exponential in recent years, especially in certain cities, such as Malaga. In this regard, in addition to analysing the administrative instruments through which the establishment and use of tourist accommodation can be regulated, it is essential to identify the tools provided by our legal and tax system for taxing stays in tourist establishments, including tourist accommodation, and whether these are adequate and effective for achieving the desired objectives. This study focuses on the analysis of current regional taxes on tourism and the possibilities available to local councils for levying a tax on stays in tourist establishments.

Keywords: Tourist accommodation, tourist tax, local taxation, tourist stay tax.



I. Contextualización: el derecho financiero y tributario ante la proliferación de las viviendas con fines turísticos

La preocupación sobre las dificultades de acceso a la vivienda en nuestro país es cada vez mayor. En este contexto, las viviendas de uso turístico (VUT) son un elemento más que influye en esta situación, especialmente, en territorios de tradición turística, entre los que se incluye Andalucía y, particularmente, la ciudad de Málaga. Esta situación ha venido provocando un aumento exponencial de los precios de los alquileres de larga duración, pues la oferta de este tipo de viviendas es cada vez más escasa, por resultar mucho más beneficioso para los propietarios el alquiler turístico, lo que pone de manifiesto, como se subraya en el informe recogido en esta obra¹, *“la capacidad mercantilizadora del capitalismo”*. De hecho, en el análisis realizado en este estudio, se han constatado incrementos de hasta un 33% de media en el precio del alquiler de las ciudades turísticas cuando las VUT alcanzan el 10% sobre el total de viviendas.

Por esta razón, numerosos municipios, muchos de ellos situados en Andalucía y, más concretamente en Málaga, han comenzado a poner en marcha mecanismos (o a planear su posible implementación) que logren reducir, o al menos moderar, el establecimiento y uso de este tipo de viviendas. Al problema del acceso a la vivienda, se suman otras cuestiones de orden social que se han originado, o intensificado, a consecuencia del aumento del alquiler de VUT: gentrificación, falta de parque de viviendas para arrendamientos de larga duración, aumento de necesidades de los turistas relacionadas con el uso de servicios públicos...

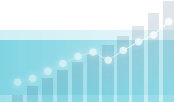
Como señala García de Pablos *“esta actividad turística generadora de progreso económico y social ha supuesto en determinadas zonas turísticas una explotación excesiva de recursos con la puesta en peligro de la sostenibilidad del sector turístico español”*². Por tanto, conviene reflexionar sobre el aumento del gasto público generado, sobre todo para aquellos municipios en los que el turismo se eleva en determinadas épocas del año. Como es sabido, hay determinados gastos como el abastecimiento de agua en fuentes públicas, alumbrado de vías públicas, vigilancia pública general, protección civil... por los que no se pueden exigir tasas, pero las arcas municipales deben soportar el coste de estos servicios. Así, los ingresos proceden de lo que podemos llamar una población de derecho, que vive allí todo el año, mientras que el gasto municipal depende de una población de hecho muy superior a la de derecho.

II. Alternativas desde el derecho tributario

Los gastos asociados al turismo y las VUT, que normalmente son soportados por la administración municipal, han tenido como consecuencia que, además de los instrumentos urbanísticos, en los últimos años se haya despertado el interés de numerosos ayuntamien-

¹ ARMARIO PÉREZ, P., BLANCO VÍLCHEZ, M., SANTOS IZQUIERDO, F. y NAVARRO JURADO, E., Informe sobre la relación entre las viviendas de usos turísticos y sus efectos en el mercado de viviendas de alquiler en el destino Málaga, Instituto Andaluz de Investigación e Innovación en Turismo (IATUR), Universidad de Málaga, 2024. Presentado en la Universidad de Málaga el 4 de diciembre de 2024 (en esta misma obra).

² GARCÍA DE PABLOS, J. F., «El impuesto sobre estancias en establecimientos jurídicos: Recargos municipales», en *Tributos locales*, núm. 163, 2023, pag. 179.



tos por implantar un tributo que grave las estancias en este tipo de establecimientos: la mal llamada “tasa turística”.

Hasta el momento, el gravamen sobre las VUT se ha llevado a cabo en nuestro país por parte de las comunidades autónomas, en concreto los impuestos autonómicos catalán, balear y valenciano (que no llegó a entrar en vigor). Recientemente, el ejecutivo del País Vasco ha anunciado su voluntad de presentar una propuesta de impuesto, si bien hasta el momento todavía no se conocen los detalles. Ahora bien, si los ayuntamientos son los más directamente afectados por este tipo de actividad, podemos plantearnos por qué hasta la fecha ningún ayuntamiento ha aprobado una “tasa turística” que grave las estancias en establecimientos turísticos y si tal aprobación supondría algún beneficio para los mismos. Así, no es difícil encontrar noticias, o incluso determinadas administraciones, que hablan de “tasa turística”, “ecotasa” o “tasa sobre vivienda turística”. Esto ha llevado también a cierta confusión sobre la naturaleza jurídica del tributo que puede regular las estancias o pernoctaciones en establecimientos turísticos, entre los que se encuentran las VUT. Por diversos motivos ya expuestos, muchos ayuntamientos han tenido (o tienen en cuenta) la posibilidad de gravar las estancias en establecimientos turísticos. Sin embargo, ninguno de los proyectos de aprobación de una “tasa turística” ha podido materializarse. La razón es muy sencilla: los ayuntamientos, a diferencia de las comunidades autónomas, no tienen potestad para la creación de un tributo que grave las estancias turísticas en el municipio.

Para poder comprender esta afirmación, debemos comenzar señalando que las entidades locales sí tienen la capacidad suficiente para poder establecer tasas por la prestación de determinados servicios. En concreto, una tasa es aquel tributo que puede tener como hecho imponible:

- a) La utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público (por ejemplo, la utilización de la vía pública para poner una terraza con mesas y sillas que corresponden a un negocio privado o un vado).

Podría pensarse que los turistas hacen un uso específico del dominio público, pero cualquier ejemplo en el que se piense, puede ser realizado también por personas que no sean turistas, por lo que realmente los turistas no hacen un uso privativo.

- b) La prestación de servicios o la realización de actividades en régimen de Derecho Público que se refieran o afecten de modo particular al obligado tributario siempre que esos servicios o actividades no sean de solicitud o recepción voluntaria para los obligados tributarios o no se presten por el sector privado (por ejemplo, la tasa por la expedición del documento nacional de identidad).

Aunque el artículo 20 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (en adelante, LRHL) señala veintisiete tipos de tasas que pueden establecer los entes locales por la prestación de servicios, no existe ninguna modalidad que pueda aplicarse a las estancias en establecimientos turísticos, pues es evidente que el servicio en un establecimiento turístico no es obligatorio y puede prestarse, y de hecho se presta, por el sector privado.



Por lo tanto, no cabe duda de que estas actividades no se pueden gravar a través de una tasa.

Por lo tanto, las estancias en establecimientos turísticos deben ser gravadas a través de un impuesto, que es aquel tributo que se exige sin contraprestación específica, cuyo hecho imponible está constituido por negocios, actos o hechos que ponen de manifiesto la capacidad económica del contribuyente. En este caso, la operación que se somete a gravamen es un “acto de consumo específico, cual es el consumo de servicios turísticos y, en particular, el que va asociado a la estancia en un establecimiento o alojamiento turístico, siendo a todas luces esta manifestación de riqueza la gravada habitualmente por los denominados impuestos indirectos y, a la postre, quedando a salvo aquel principio constitucional de capacidad económica”³. El impuesto, además, tendría carácter indirecto, pues la estancia en un establecimiento turístico es una modalidad de consumo.

Una vez determinada la naturaleza que debería tener este tipo de tributo, debemos responder a una segunda cuestión: quién tiene la competencia para el establecimiento de este tipo de impuesto y, a mayor abundamiento, y aunque ya hemos adelantado nuestra opinión al respecto, si realmente las estancias en establecimientos turísticos deben gravarse en el ámbito municipal.

Respecto a la competencia local para gravar las pernoctaciones en viviendas de uso turístico, si tenemos en cuenta que el tributo que grave las estancias en establecimientos turísticos no puede tener naturaleza de tasa, sino que debe gravarse a través de un impuesto, en principio habría que concluir que los ayuntamientos no pueden gravar las estancias en establecimientos turísticos (más allá de los recargos sobre impuestos autonómicos, en los términos que nos referiremos más adelante), ya que los ayuntamientos no tienen competencia para la creación de impuestos. Los artículos 31.3 y 133 de la Constitución Española establecen la reserva de ley en materia tributaria. Los entes locales no tienen potestad legislativa, por lo que la decisión y creación de este tipo de tributo no puede provenir del ayuntamiento ni realizarse a través de una Ordenanza Municipal.

Ante esta situación, y a la vista de nuestro ordenamiento jurídico-tributario vigente, en la actualidad existen dos posibles alternativas para introducir un impuesto sobre las estancias en establecimientos turísticos: la modificación de la LRHL para introducir un nuevo impuesto local o la creación de impuestos propios autonómicos.

1. Desde el ámbito estatal: la modificación de la LRHL para introducir un impuesto local sobre las estancias en establecimientos turísticos

Para que los ayuntamientos pudieran exigir un impuesto sobre las estancias en establecimientos turísticos se requería una reforma del TRLRHL, mediante la introducción de un nuevo impuesto de carácter potestativo en su artículo 59, que pudieran aplicar los ayuntamientos de los municipios que lo estimaran necesario.

³ URBANO SÁNCHEZ, L., «¿Es factible la implantación de un impuesto sobre estancias turísticas en el ámbito local?», *International Journal of Scientific Management and Tourism*, vol. 4, núm. 2, 2018, págs. 539-561.



Esta posibilidad ha sido propuesta en diversas ocasiones por diferentes organismos, entre otras, en el Informe de la Comisión de Expertos para la revisión del modelo de financiación local del año 2017⁴. En concreto, en el Informe se dispone lo siguiente:

“Se propone la creación de un nuevo tributo ligado a las estancias turísticas. Este nuevo impuesto local se justifica, eminentemente, por medio de dos argumentos: la estancia en hoteles o establecimientos de alojamiento análogos es un inequívoco signo de capacidad económica y, por otro lado, es muy razonable que los turistas contribuyan, aunque sea modestamente, a la financiación de unos servicios públicos de los que disfrutan, aunque en menor medida que los residentes.”

Respecto al hecho imponible y los sujetos del impuesto municipal, el Informe señalaba que:

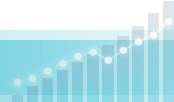
“El impuesto local potestativo que se propone debería presentar un hecho imponible suficientemente amplio como para englobar todas las modalidades de estancias turísticas. El contribuyente habría de ser la persona que realiza la estancia, si bien, a efectos de facilitar la gestión del impuesto, podría determinarse que el titular del establecimiento turístico fuera el sustituto del contribuyente. La base imponible habría de tener en cuenta el número de estancias y en la fijación de la cuota se podría distinguir, otorgando cierto margen a la autonomía local, entre establecimientos de distintas categorías.”

En cuanto a la figura del contribuyente, no puede ser otro que la persona que realiza la estancia, que es quien realiza el hecho imponible del impuesto, pudiendo concretarse para cada caso específico, ya que es posible que se establezcan, por ejemplo, unas horas determinadas de estancia de la persona.

Igualmente, como ya está previsto en las leyes autonómicas vigentes, y en aras de facilitar la exacción del impuesto, la introducción de esta figura en la LRHL debería establecer la figura del sustituto del contribuyente, siendo este el titular del establecimiento turístico. El sustituto del contribuyente ha de repercutir la carga tributaria al consumidor, que deberá abonar una cuota en función de su capacidad económica calculada en relación con el número de unidades de estancia, y con un tipo de gravamen que, por ejemplo, podría establecerse en función de la categoría del establecimiento.

Otra cuestión importante son los supuestos de exención, pues no todas las estancias en establecimientos turísticos pueden (o deben) someterse a gravamen. Por ejemplo, se pueden establecer exenciones por razones de edad (incluir que los menores de edad queden fuera del ámbito de aplicación del impuesto), por motivos de salud, las realizadas para asistir a eventos científicos o educativos o, incluso, por las características del viajero, como, por ejemplo, eximiendo del pago del impuesto a personas que acrediten un deter-

⁴ COMISIÓN DE EXPERTOS PARA LA REVISIÓN DEL MODELO DE FINANCIACIÓN LOCAL, *Informe final de la Comisión de Expertos para la revisión del modelo de financiación local*, Ministerio de Hacienda, Madrid, 2017.



minado grado de discapacidad. Estos extremos, también deberían concretarse, como elementos esenciales del tributo, en la LRHL.

Una homogeneización de los elementos esenciales del tributo a través de una ley estatal contribuiría a otorgar una mayor seguridad jurídica en este sector, frente a la creación de numerosos tributos autonómicos que podrían aprobarse, cada uno de ellos con características y funcionamientos diferentes, aplicables, además, a todos los municipios que se encuentren dentro de su territorio, tengan o no un número de visitantes relevante, siendo esta otra de las razones por las que entendemos que es más adecuado gravar las estancias en establecimientos turísticos a través de un impuesto municipal, introducido en la LRHL, en lugar de por impuestos autonómicos singulares.

Además, cada ayuntamiento, como podría ser el caso del ayuntamiento de Málaga, en función de las necesidades y características de su municipio, podría decidir su implementación en el mismo, toda vez que ha de configurarse como un impuesto municipal de carácter potestativo. La razón es que son manifiestas las enormes diferencias en cuanto al número de turistas y visitantes de unos municipios respecto de otros, incluso dentro de una misma comunidad autónoma.

En definitiva, aunque en la actualidad la legislación vigente no permite a los ayuntamientos la creación de un impuesto que grave las estancias turísticas, ya que no cuentan con competencias legislativas, que son requisito para la creación de la figura tributaria del impuesto, sí que podría procederse a la modificación de la LRHL. Esta modificación, que en nuestra opinión es totalmente factible e, incluso, deseable, tendría como objetivo la inclusión de una nueva figura impositiva dentro del ámbito municipal, el impuesto sobre estancias en establecimientos turísticos, de carácter potestativo, para lograr que aquellos municipios que lo estimaran necesario pudieran implementarlo.

2. Desde el ámbito autonómico: los tributos propios sobre las estancias en establecimientos turísticos

Ante la inacción del legislador estatal, algunas comunidades autónomas han decidido hacer uso de su capacidad para la creación de tributos propios, de acuerdo con lo previsto en los artículos 133.2 y 157.1b) de la Constitución Española y 6.1 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA). En particular, nos referimos a los impuestos autonómicos catalán, balear y valenciano. Los impuestos tienen un funcionamiento similar a los gravámenes existentes en ciudades y regiones de muchos países de nuestro entorno, aunque con algunas particularidades. Todos ellos, además, con referencias a su carácter finalista en pro de la sostenibilidad.

Esto no quiere decir que la recaudación quede fuera de los objetivos de esta figura impositiva, ya que, como se señaló anteriormente, los gastos soportados por las regiones y municipios de carácter turístico, sobre todo en determinadas épocas del año, son considerablemente mayores, por lo que la necesidad de recaudación también aumenta. El propio Tribunal Constitucional así lo ha afirmado en su Sentencia de 3 de junio de 2021, en la que, en referencia al impuesto catalán, establece que no es un impuesto extrafiscal, en tanto que dicha finalidad no se refleja en su estructura, con independencia de las declaraciones realizadas por el legislador.



Sin embargo, y sin excluir el carácter recaudatorio de los impuestos, tal y como se ha puesto de manifiesto en trabajos anteriores, a pesar de no poder ser calificados como impuestos extrafiscales puros, este tipo de figuras pueden coadyuvar a la consecución de un modelo turístico más sostenible⁵. Incluso, se ha llegado a hablar de estos instrumentos como tributos restaurativos, ya que se afecta su recaudación a la conservación y protección ambiental⁶.

La Comunidad Autónoma de Cataluña creó el impuesto sobre estancias en establecimientos turísticos a través de la Ley 5/2012, de 20 de marzo, de medidas fiscales, financieras y administrativas y de creación del impuesto sobre las estancias en establecimientos turísticos (en adelante Ley 5/2012), aunque sus artículos fueron derogados por la Ley 5/2017, de 28 de marzo, de medidas fiscales, administrativas, financieras y del sector público y de creación y regulación de los impuestos sobre grandes establecimientos comerciales, sobre estancias en establecimientos turísticos, sobre elementos radiotóxicos, sobre bebidas azucaradas envasadas y sobre emisiones de dióxido de carbono (en adelante Ley 5/2017).

El impuesto grava la capacidad económica “singular” de las personas físicas que se pone de manifiesto en la estancia en los establecimientos turísticos. Ahora bien, la Ley dispone una serie de exenciones:

- a) Las estancias subvencionadas por programas sociales de una administración pública de cualquier estado miembro de la Unión Europea.
- b) Las estancias efectuadas por personas de edad igual o inferior a dieciséis años.
- c) Las estancias que se efectúen por causas de fuerza mayor, determinadas por reglamento.
- d) Las estancias que efectúe cualquier persona por motivos de salud, así como las de las personas que la acompañen.

Según el artículo 23 de la Ley 5/2017, el impuesto pretende internalizar las posibles externalidades que el turismo puede causar en las zonas de alta concentración turística.

La citada Ley determina que son establecimientos turísticos:

- a) Los alojamientos turísticos establecidos en cada momento por la normativa vigente en materia de turismo.
- b) Los albergues de juventud, cuando presten servicios turísticos de alojamiento.

⁵ SOTO MOYA, M. M., *Objetivos de desarrollo sostenible y economía circular: Desafíos en el ámbito fiscal*, Comares, 2019.

⁶ En este sentido, *vid.* PATÓN GARCÍA, G., «Fiscalidad y economía circular: instrumentos tributarios para la sostenibilidad ambiental», en LUCHENA MOZO, G. M. y SÁNCHEZ LÓPEZ, M. E. (Dirs.), *Los retos del Derecho Financiero y Tributario desde una perspectiva internacional*, Atelier, 2020. Sobre la sostenibilidad del turismo, realiza la autora un interesante análisis en PATÓN GARCÍA, G., «Fundamento y aportes a la propuesta de municipalizar el Impuesto sobre Estancias Turísticas», en CHICO DE LA CÁMARA, P. (Dir.), *Aspectos de interés para una futura reforma de las haciendas locales*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2019.



- c) Las embarcaciones de crucero turístico.
- d) Cualquier establecimiento o equipamiento en el que se presten servicios turísticos de alojamiento.

La definición de establecimiento turístico es lo suficientemente amplia como para circunscribir a su ámbito de aplicación las VUT. De hecho, el decreto 159/2012, de 20 de noviembre, de establecimientos de alojamiento turístico y de viviendas de uso turístico, dispone que son VUT: *“Aquellas que son cedidas por su propietario, directa o indirectamente, a terceros de forma reiterada y a cambio de contraprestación económica, para una estancia de temporada, en condiciones de inmediata disponibilidad y con las características establecidas en el decreto”*.

Las tarifas vigentes de Generalitat de Cataluña son las aplicables desde el 1 de abril de 2023, distinguiendo dos áreas de aplicación (cobrando por persona y días de estancia/alojamiento):

- a) Turista que se aloja en la ciudad de Barcelona, para el que se establece, además de la tarifa general que se expone en la tabla que aparece más abajo, un recargo municipal de 2,75 euros sea cual sea el tipo de establecimiento (este recargo se ha incrementado a 4 euros a partir del 1 de octubre de 2024):

Hotel de 5 estrellas, gran lujo, camping de lujo y establecimiento o equipamiento de categoría equivalente (EB1)	3,50 €
Hotel de 4 estrellas y 4 estrellas superior, y establecimiento o equipamiento de categoría equivalente (EB2)	1,70 €
Vivienda de uso turístico (EB4)	2,25 €
Resto de establecimientos y equipamientos (EB3)	1,00 €
Embarcación de crucero	
· Más de 12 horas (CR1)	2,00 €
· 12 horas o menos (CR2)	3,00 €

- b) Turista que se aloja en cualquier otra parte de Cataluña.

Hotel de 5 estrellas, gran lujo, camping de lujo y establecimiento o equipamiento de categoría equivalente (ET1)	3,00 €
Hotel de 4 estrellas y 4 estrellas superior, y establecimiento o equipamiento de categoría equivalente (ET2)	1,20 €
Vivienda de uso turístico (ET4)	1,00 €
Resto de establecimientos y equipamientos (ET3)	0,60 €
Embarcación de crucero	
· Más de 12 horas (CR3)	2,00 €
· 12 horas o menos (CR4)	3,00 €

Además, se ha establecido una tarifa especial para los locales situados en centros recreativos turísticos en los que se desarrollen actividades de juego:

Hotel de 5 estrellas, gran lujo, camping de lujo y establecimiento o equipamiento de categoría equivalente (TE1)	5,00 €
Hotel de 4 estrellas y 4 estrellas superior, y establecimiento o equipamiento de categoría equivalente (TE2)	3,50 €
Resto de establecimientos y equipamientos (TE3)	2,50 €



Como puede observarse, esta comunidad autónoma hace uso del instrumento del recargo, habilitando al Ayuntamiento de Barcelona a establecer el recargo municipal que se sitúa, actualmente, en 4 euros. Ahora bien, tales ingresos derivados del recargo no quedan afectados a la dotación de un fondo para el fomento del turismo, a diferencia de los ingresos del impuesto⁷.

Por su parte, la Comunidad de Baleares introdujo el impuesto con la Ley 2/2016, de 30 de marzo, del impuesto sobre estancias turísticas en las Islas Baleares y de medidas de impulso del turismo sostenible (en adelante Ley 2/2016) y el Decreto 35/2016, de 23 de junio que desarrolla esta ley. Como es sabido, ya en el año 2001 se había aprobado la Ley 7/2001, de 23 de abril, que creó el Impuesto sobre Estancias en Empresas Turísticas de Alojamiento, erróneamente conocido como “tasa turística” o “ecotasa balear”. Esta Ley se mantuvo en vigor hasta el 2003, año en la que fue derogada por la Ley 7/2003, de 22 de octubre. Con posterioridad, si bien con cierto recelo por parte de las empresas del sector hotelero, como ocurre en casi todos los casos en los que se ha proyectado una norma de estas características, volvió a retomarse la idea y se aprobó la Ley del año 2016.

El funcionamiento de este impuesto se basa en la aplicación de unas tarifas a las personas físicas que disfrutan de una estancia en un establecimiento turístico.

Las tarifas oscilan entre 1 y 4 euros, diferenciando el tipo de establecimiento (se aplican a hoteles, cruceros, hostales, campings, apartamentos turísticos, viviendas turísticas de vacaciones...). Por lo tanto, el impuesto es aplicable a las VUT:

Hoteles, hoteles de ciudad y hoteles apartamentos de cinco estrellas, cinco estrellas gran lujo y cuatro estrellas superior	4 €
Hoteles, hoteles de ciudad y hoteles apartamentos de cuatro estrellas y tres estrellas superior	3 €
Hoteles, hoteles de ciudad y hoteles apartamentos de una, dos y tres estrellas	2 €
Apartamentos turísticos de cuatro llaves y cuatro llaves superior	4 €
Apartamentos turísticos de tres llaves superior	3 €
Apartamentos turísticos de una, dos y tres llaves	2 €
Establecimientos de alojamiento no residenciales de empresas turístico-residenciales	4 €
Viviendas turísticas de vacaciones, viviendas objeto de comercialización de estancias turísticas y viviendas objeto de comercialización turística	2 €
Hoteles rurales, agroturismos, hospederías y alojamientos de turismo de interior	2 €
Hostales, hostales-residencia, pensiones, posadas y casas de huéspedes, campamentos de turismo o campings	1 €
Albergues y refugios	1 €
Otros establecimientos o viviendas de carácter turístico	2 €
Embarcaciones de crucero turístico	2 €

⁷ El establecimiento del recargo municipal ha sido objeto de debate, cuestionando su constitucionalidad, en especial en relación a los cruceros y embarcaciones de recreo, particular sobre el que se ha pronunciado el Tribunal Constitucional en su Sentencia de 3 de junio de 2021, concluyendo que el establecimiento por el Ayuntamiento de Barcelona de un recargo municipal sobre las tarifas del impuesto autonómico no supone una invasión de la competencia estatal exclusiva para el establecimiento *ex novo* de tributos locales, ya que su naturaleza es accesoria al impuesto autonómico y en ningún caso supone la creación de un nuevo impuesto local, con independencia de que su cuantía sea elevada o de que su recaudación se desafecte del fondo autonómico al que se destina la recaudación del impuesto catalán. Por lo tanto, el recargo de la ciudad de Barcelona es conforme a derecho y puede seguir aplicándose.



Como ocurre con el impuesto catalán, el balear determina también que la recaudación queda afectada a un fondo creado para favorecer el turismo. Pese a que ambos cuentan con este objetivo, estamos de acuerdo con Bueno Gallardo y Urbano Sánchez, en que el impuesto balear presenta siempre el matiz de la sostenibilidad⁸, siendo uno de sus objetivos la protección del medioambiente por lo que, como ya ocurrió en el año 2001, se conoce popularmente como “ecotasa”.

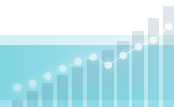
La idea de la afectación de las cantidades recaudadas a finalidades específicas del territorio de aplicación del impuesto resulta interesante, tanto para las comunidades autónomas como para los municipios, pues el gasto público generado en este ámbito no es baladí, sobre todo en determinadas localidades.

Por último, en el ámbito autonómico, encontramos el impuesto propio de la Comunidad Valenciana, aprobado por la Ley 7/2022, de 16 de diciembre, de la Generalitat, de medidas fiscales para impulsar el turismo sostenible, cuya entrada en vigor estaba prevista para diciembre del año 2023, aunque tras cambio de Gobierno autonómico provocado por las elecciones de mayo 2023 la norma no llegó a entrar en vigor. El impuesto, al igual que los análogos anteriormente analizados contaba con un carácter finalista y regenerador del entorno, si bien se diferenciaba en su forma de aplicación, pues se configuraba mediante la posibilidad de establecer recargos municipales.

Respecto al establecimiento de este recargo, como ya ocurrió con el caso catalán, ha existido cierta controversia, teniendo en cuenta que es al Estado al que le corresponde en exclusiva el establecimiento del sistema tributario local. Ahora bien, tanto en la Ley de Bases de Régimen Local (LBRL) como en la LRHL, está previsto que las comunidades autónomas coadyuven en la financiación de los municipios. Con base en las citadas normas, las comunidades autónomas pueden autorizar a los municipios de su ámbito territorial a establecer recargos sobre sus tributos propios, ya que la competencia exclusiva del sistema tributario local que se atribuye al Estado es la establecida en la LRHL que es, precisamente, la cuestión sobre la que radica la posibilidad, o no, que tienen los Ayuntamientos de aprobar un tributo que grave las estancias en establecimientos turísticos.

A mayor abundamiento, ya se apuntó, respecto al impuesto catalán sobre estancias en establecimientos turísticos, que el propio Tribunal Constitucional, en su Sentencia de 3 de junio de 2021, determinó que el establecimiento por el Ayuntamiento de Barcelona de un recargo municipal sobre las tarifas del impuesto autonómico no supone una invasión de la competencia estatal exclusiva para el establecimiento *ex novo* de tributos locales, ya que su naturaleza es accesoria al impuesto autonómico y en ningún caso supone la creación de un nuevo impuesto local. Por lo tanto, parece que la cuestión relativa a la posibilidad que tienen las comunidades autónomas de establecer un recargo municipal en el ámbito del impuesto sobre estancias en establecimientos turísticos debe concluirse en sentido afirmativo. En efecto, el artículo 38.2 de la LRHL prevé que las comunidades autónomas autoricen, por ley, a los entes locales a establecer recargos sobre sus impuestos propios

⁸ BUENO GALLARDO, E. y URBANO SÁNCHEZ, L., «Algunas reflexiones en relación con los impuestos catalán y balear sobre estancias turísticas», *International Journal of Scientific Management and Tourism*, vol. 3, 2017, págs. 65-90.



autonómicos, al señalar que “las entidades locales podrán establecer recargos sobre los impuestos propios de la respectiva comunidad autónoma y de otras entidades locales en los casos previstos en las leyes de la comunidad autónoma”.

Tanto es así que la última Comunidad Autónoma que se ha sumado a esta posibilidad ha sido Galicia, que muy recientemente ha aprobado el *Impuesto gallego sobre las estancias turísticas en la Comunidad Autónoma de Galicia*, a través de la Ley 5/2024, de 27 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas. La ley prevé, como medida fiscal para impulsar el turismo sostenible, la creación del impuesto sobre estancias turísticas en la Comunidad Autónoma de Galicia, como tributo indirecto, instantáneo y propio de la Comunidad Autónoma. El impuesto grava la especial capacidad económica de las personas físicas puesta de manifiesto por su estancia en cualquier establecimiento turístico situado en el territorio de la Comunidad Autónoma de Galicia.

En su caso, prevé que los ayuntamientos puedan establecer de forma voluntaria, en ejecución de su autonomía municipal, un recargo sobre el impuesto autonómico a las estancias turísticas, cuyos ingresos estarán afectados, al menos en un 80 por ciento, a inversiones y a gastos vinculados a la promoción, el impulso, la protección, el fomento y el desarrollo del turismo sostenible.

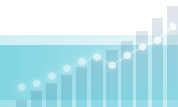
Quizás sea este el impuesto que más directamente se vincula con la promoción del turismo sostenible, ya que especifica que *“El impuesto tiene una finalidad extrafiscal, de forma que, con su establecimiento, se internalizarán las posibles externalidades negativas que el turismo pudiera causar, fundamentalmente en las zonas y/o en las temporadas de alta concentración turística”*.

La tarifa oscila entre 1 y 2,5 euros.

La figura del recargo es interesante, porque en todas las regiones ocurre que, en unos municipios, se recibe más turismo que en otros, por lo que parece lógico que cada localidad pueda decidir si aplica o no el impuesto.

En relación con los impuestos aludidos, creemos que ninguno ha supuesto un desincentivo para el turismo en esas comunidades autónomas, es más, en todas ellas el turismo sigue aumentando cada año.

Sin embargo, entre los principales argumentos que desencadenaron la derogación de este impuesto se encuentran las presiones del sector hotelero, que sí observa un posible desincentivo del turismo como consecuencia del gravamen sobre las estancias turísticas. Ya adelantamos que no podemos estar de acuerdo con este criterio, sobre todo estimando las cuantías de los diferentes impuestos autonómicos y teniendo en cuenta la necesidad de paliar los mayores gastos derivados del turismo en determinadas regiones o municipios, así como por la afectación de estos tributos a la protección del medio ambiente y la sostenibilidad.



3. Especial referencia a la CCAA de Andalucía

El establecimiento de un impuesto sobre estancias turísticas en Andalucía es una cuestión muy presente en la agenda social y política de esta comunidad. Aunque hasta el momento las medidas adoptadas se han basado en la limitación de las VUT, no se trata de la primera vez que se trata esta cuestión: por ejemplo, el Ayuntamiento de Málaga trató de aumentar el importe de la tasa de basuras a los apartamentos turísticos, práctica que ha sido declarada contraria a Derecho por los tribunales (STSJ Cataluña de 22 de enero de 2018, rec. 62/2017 y STSJ Andalucía de 18 de enero de 2021, rec. 91/2019), en la medida no queda suficientemente justificado por qué se imponía una tasa superior a los pisos de uso turístico, sin que quedara acreditado que se generaran más residuos que en una vivienda de uso residencial. Por este motivo, algunos Ayuntamientos (como Málaga, Sevilla, Cádiz o Córdoba) han solicitado la cobertura legal para poder exigir una “tasa turística” (sic.)

Como consecuencia de estas reclamaciones, el Grupo Parlamentario Mixto- Adelante Andalucía presentó una proposición de Ley para crear el impuesto sobre estancias turísticas de Andalucía⁹, con el que establecer una figura que permita *“obtener recursos con los que poder sostener las políticas transformadoras destinadas a la lucha contra el cambio climático y favorecer el acceso al derecho a la vivienda”, a la vez que favorecer que “las personas turistas que visiten Andalucía colaboren de manera progresiva en función de su capacidad de consumo y el impacto climático y medioambiental de su estancia turística”*, por lo que no sorprende que la recaudación se afecte a políticas contra la emergencia climática y a la construcción de vivienda pública. Al igual que los homólogos catalán, valenciano y balear, el impuesto andaluz gravaría la estancia en una variedad diversa de establecimientos hoteleros, incluyendo las embarcaciones de crucero turístico y, evidentemente, las viviendas con fines turísticos o establecimientos de apartamentos turísticos. No obstante, también se declaraban exentas las estancias realizadas por menores de 16 años o provocadas por motivos de salud o fuerza mayor. En relación con los sujetos pasivos, la norma definía como contribuyente a quien realizara la estancia, aunque definiendo como sustitutos a los titulares de las empresas que exploten los establecimientos turísticos y estableciendo un sistema de responsabilidad con obligaciones para los mediadores y consignatarios en el caso de embarcaciones de crucero turístico.

La cuota tributaria se determinaría en función del número de días de estancia, sobre la que se aplicaría las tarifas del siguiente cuadro:

Hotel y hoteles apartamento	1 estrella	1 €/día
	2 estrellas	1,5 €/día
	3 estrellas	2 €/día
	4 estrellas	3 €/día
	5 estrellas	5 €/día
Hostales		0,75 €/día
Pensiones		0,75 €/día
Albergues		0,75 €/día
Embarcaciones de crucero turístico		5 €/día
Campings		2 €/día
VFT/Apartamentos turísticos		3 €/día

⁹ Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía, núm. 366, 5 de febrero de 2024.



En la proposición no se contenía ningún tipo de bonificación, a diferencia de lo que hemos expuesto en relación con los impuestos de otras CCAA.

Sin embargo, no parece que el impuesto vaya a salir adelante. A la luz de las declaraciones del actual Consejero de Turismo de la Junta de Andalucía, todo indica que el gobierno andaluz no se plantea la creación de un nuevo impuesto propio, probablemente, entre otros motivos, por la presión de los empresarios del sector y ha trasladado el debate al ámbito nacional, reclamando que sea el legislador estatal el que modifique la LRHL y habilite a los ayuntamientos a crear un impuesto potestativo sobre las estancias en establecimientos turísticos.

4. Conclusiones

1. El gravamen por las estancias en establecimientos turísticos no puede realizarse por otra figura tributaria diferente al impuesto, por lo que, pese a que, erróneamente, la tributación sobre estancias en establecimientos turísticos (que incluye las VUT) se suele denominar “tasa turística”, el tributo que grava esta actividad, por su naturaleza, no puede ser una tasa, sino que ha de ser un impuesto.
2. En la actualidad, no es posible gravar las estancias en VUT en el ámbito local, ya que los Entes Locales no tienen competencias legislativas, que son imprescindibles para la creación de impuestos (que solo pueden establecerse mediante una norma con rango de ley).
3. Las CCAA sí tienen competencias legislativas, por lo que, hasta el momento, en nuestro país, han sido las CCAA las que han sometido a gravamen las estancias en establecimientos turísticos: Cataluña, Baleares y Comunidad Valenciana (en esta última, ni siquiera llegó a entrar en vigor).
4. La propuesta de mejora para lograr adecuar el tributo a las necesidades locales, pasaría por la modificación de la LRHL, consistente en la introducción de una nueva figura impositiva: un impuesto municipal, de carácter potestativo, que gravara las estancias en establecimientos turísticos en el ámbito local. De esta forma, los ayuntamientos que lo estimaran oportuno podrían implementar un gravamen sobre los establecimientos turísticos (incluyendo las VUT), con el objetivo de coadyuvar al mantenimiento de los gastos públicos municipales generados por el turismo y a la sostenibilidad turística en el municipio.
5. De forma subsidiaria, la comunidad autónoma de Andalucía podría establecer un tributo propio sobre las estancias en establecimientos turísticos, similar a los establecidos en Cataluña o Baleares. En este caso, el legislador andaluz podría optar por mantener la gestión y recaudación del impuesto o dotar a los ayuntamientos de un mayor protagonismo, ya sea cediéndoles parte de la recaudación o permitiendo el establecimiento de recargos sobre el impuesto autonómico, siguiendo así el modelo del nonato impuesto valenciano. Sin embargo, a la vista de los últimos acontecimientos, no parece que esta sea la voluntad del actual Gobierno de la Junta de Andalucía.



III. Bibliografía

ARMARIO PÉREZ, P., BLANCO VÍLCHEZ, M., SANTOS IZQUIERDO, F. y NAVARRO JURADO, E., Informe sobre la relación entre las viviendas de usos turísticos y sus efectos en el mercado de viviendas de alquiler en el destino Málaga, Instituto Andaluz de Investigación e Innovación en Turismo (IATUR), Universidad de Málaga, 2024. Presentado en la Universidad de Málaga el 4 de diciembre de 2024 (en esta misma obra).

BUENO GALLARDO, E. y URBANO SÁNCHEZ, L., «Algunas reflexiones en relación con los impuestos catalán y balear sobre estancias turísticas», *International Journal of Scientific Management and Tourism*, vol. 3, 2017.

COMISIÓN DE EXPERTOS PARA LA REVISIÓN DEL MODELO DE FINANCIACIÓN LOCAL, *Informe final de la Comisión de Expertos para la revisión del modelo de financiación local*, Ministerio de Hacienda, Madrid, 2017.

GARCÍA DE PABLOS, J. F., «El impuesto sobre estancias en establecimientos jurídicos: Recargos municipales», en *Tributos locales*, núm. 163, 2023.

PATÓN GARCÍA, G., «Fiscalidad y economía circular: instrumentos tributarios para la sostenibilidad ambiental», en LUCHENA MOZO, G. M. y SÁNCHEZ LÓPEZ, M. E. (Dirs.), *Los retos del Derecho Financiero y Tributario desde una perspectiva internacional*, Atelier, Barcelona, 2020.

PATÓN GARCÍA, G., «Fundamento y aportes a la propuesta de municipalizar el Impuesto sobre Estancias Turísticas», en CHICO DE LA CÁMARA, P. (Dir.), *Aspectos de interés para una futura reforma de las haciendas locales*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2019.

SOTO MOYA, M. M., *Objetivos de desarrollo sostenible y economía circular: Desafíos en el ámbito fiscal*, Comares, 2019.

URBANO SÁNCHEZ, L., «¿Es factible la implantación de un impuesto sobre estancias turísticas en el ámbito local?», *International Journal of Scientific Management and Tourism*, vol. 4, núm. 2, 2018.

