



Lehiaren  
Euskal Agintaritza  
Autoridad Vasca  
de la Competencia

# INFORME SOBRE LA REVISIÓN DEL PLAN GENERAL DE ORDENACIÓN URBANA DE BILBAO APROBADA INICIALMENTE POR EL PLENO DEL AYUNTAMIENTO EL 28 DE FEBRERO DE 2019

## EXPEDIENTE LEA/AVC Nº 340-NORM-2019

### Sumario:

I. OBJETO DEL INFORME.....	2
II. MARCO NORMATIVO DEL ALOJAMIENTO TURÍSTICO EN VIVIENDAS PARTICULARES .....	2
1. Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos .....	2
2. Ley 49/1960, de 21 de julio, sobre propiedad horizontal.....	3
3. Ley 13/2016, de 28 de julio, de Turismo .....	3
4. Decreto 101/2018, de 3 de julio, de viviendas y habitaciones de viviendas particulares para uso turístico .....	5
5. Conclusión derivada de la normativa aplicable .....	6
III. NORMATIVA DEL AYUNTAMIENTO DE BILBAO SOBRE USOS DE EDIFICACIONES.....	7
1. La revisión del PGOU de Bilbao .....	7
A. Usos de las edificaciones.....	7
B. Habitaciones de vivienda particulares para uso turístico .....	9
C. Viviendas para uso turístico.....	9
D. Otros posibles usos en edificios de uso residencial.....	10
E. Conclusión .....	11
2. Justificación de la reforma .....	11
IV. ANÁLISIS DESDE EL PUNTO DE VISTA DE LA COMPETENCIA .....	12
1. Barreras de entrada .....	12
A. Concepto.....	12
B. Requisitos .....	12
C. Consecuencias .....	13
2. Aplicación de la Directiva de Servicios a la normativa urbanística.....	14
3. Análisis de la necesidad de la revisión del PGOU .....	16
4. Análisis de la proporcionalidad de la revisión del PGOU .....	18
V. CONCLUSIONES .....	20

### Pleno

Dña. Alba Urresola Clavero, Presidenta

D. Rafael Iturriaga Nieva, Vocal

Dña. Enara Venturini Álvarez, Vocal



Dña. María Lourdes Muñoa Corral, Secretaria

1. El Pleno del Consejo Vasco de la Competencia, en su reunión del 15 de mayo de 2019, con la composición arriba indicada, ha decidido emitir el presente informe para su presentación como alegaciones en la fase de información pública de la revisión del Plan General de Ordenación Urbana de Bilbao (PGOU) aprobada inicialmente por el Pleno del Ayuntamiento el 28 de febrero de 2019 (expediente 2018-064662).

## I. OBJETO DEL INFORME

2. El 8 de marzo de 2019 se ha publicado en el Boletín Oficial de Bizkaia (BOB) un anuncio en el que se comunica el acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Bilbao, de 28 de febrero de 2019, por el que se aprueba la revisión del Plan General de Ordenación Urbana de Bilbao (PGOU) y se abre un período de información al público por espacio de cuarenta y cinco días hábiles, a fin de que quienes se consideren afectados puedan alegar lo que estimen oportuno en defensa de sus intereses<sup>1</sup>.

3. El presente informe se emite en virtud de la competencia que la Ley 1/2012, de 2 de febrero, de la Autoridad Vasca de la Competencia, atribuye a este organismo en su artículo 3.3.e), referida a “dirigir a las administraciones públicas propuestas conducentes al mantenimiento o al restablecimiento de la competencia en los mercados”.

## II. MARCO NORMATIVO DEL ALOJAMIENTO TURÍSTICO EN VIVIENDAS PARTICULARES

### 1. Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos

4. La Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos conceptúa, en su artículo 2, como arrendamiento de vivienda aquel arrendamiento que recae sobre una edificación habitable cuyo destino primordial sea satisfacer la necesidad **permanente** de vivienda del arrendatario.

---

1

[http://www.bizkaia.eus/lehendakaritza/Bao\\_bob/2019/03/08/II-719\\_cas.pdf?hash=59aeecb1507bcc29022073b97ccb9cb3](http://www.bizkaia.eus/lehendakaritza/Bao_bob/2019/03/08/II-719_cas.pdf?hash=59aeecb1507bcc29022073b97ccb9cb3)



Expresamente excluye de su ámbito de aplicación, en el artículo 5.e), la cesión temporal de uso de la totalidad de una vivienda amueblada y equipada en condiciones de uso inmediato, comercializada o promocionada en canales de oferta turística o por cualquier otro modo de comercialización o promoción, y realizada con finalidad lucrativa, cuando esté sometida a un régimen específico, derivado de su normativa sectorial turística<sup>2</sup>.

## 2. Ley 49/1960, de 21 de julio, sobre propiedad horizontal

5. En virtud del Real Decreto-ley 7/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler, se modificó la Ley de Propiedad Horizontal (artículo Diecisiete 12 de la Ley 49/1960, de 21 de julio, sobre propiedad horizontal<sup>3</sup>), estableciendo que el acuerdo por el que se limite o condicione el ejercicio de la actividad de pisos turísticos a que se refiere la letra e) del artículo 5 de la Ley de Arrendamientos Urbanos, suponga o no modificación del título constitutivo o de los estatutos, requerirá el voto favorable de las tres quintas partes del total de los propietarios que, a su vez, representen las tres quintas partes de las cuotas de participación. Asimismo, esta misma mayoría se requerirá para el acuerdo por el que se establezcan cuotas especiales de gastos o un incremento en la participación de los gastos comunes de la vivienda donde se realice dicha actividad, siempre que estas modificaciones no supongan un incremento superior al 20%. Estos acuerdos no tendrán efectos retroactivos.

6. El resultado de esta modificación legislativa ha sido otorgar a los propietarios la capacidad de restringir la implantación de pisos turísticos en su comunidad de vecinos.

## 3. Ley 13/2016, de 28 de julio, de Turismo

7. El artículo 2.2.b) de la Ley 13/2016, de 28 de julio, de Turismo<sup>4</sup> conceptúa la **actividad turística** como aquella destinada a proporcionar a las personas usuarias de actividades y servicios turísticos, los servicios de **alojamiento**, restauración, mediación, información, asistencia u otras actividades y la prestación de cualquier otro servicio relacionado con el turismo.

<sup>2</sup> Redacción dada por Ley 4/2013, de 4 de junio, de medidas de flexibilización y fomento del mercado del alquiler de viviendas y por el Real Decreto-ley 7/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2019-3108>

<sup>3</sup> <https://www.boe.es/eli/es/l/1960/07/21/49/con>

<sup>4</sup> <http://www.euskadi.eus/gobierno-vasco/-/eli/es-pv/l/2016/07/28/13/dof/spa/html/>



Por su parte, el artículo 18 establece que el ejercicio de la actividad turística es libre, sin más limitaciones que el cumplimiento de la legislación vigente que sea aplicable, de manera que cualquier persona interesada en la prestación de servicios turísticos pueda establecerse en Euskadi, previa presentación de la declaración responsable o de la comunicación y la obtención de la habilitación oportuna, en su caso.

**8.** El artículo 2.2.h) conceptúa las **empresas turísticas** como las personas físicas o jurídicas que en nombre propio de manera profesional, habitual y con ánimo de lucro, realicen una actividad cuyo objeto sea la prestación de un servicio de alojamiento o mediación.

Asimismo, el artículo 20 requiere que toda persona física o jurídica titular de una **empresa turística** que vaya a iniciar y ejercer una actividad turística en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Euskadi presente a la Administración turística de Euskadi, antes del inicio de esa actividad, una declaración responsable de cumplimiento de las condiciones que sean exigibles para el ejercicio de la actividad que quiere desarrollar.

**9.** El artículo 29 clasifica las empresas turísticas en empresas turísticas de alojamiento y empresas turísticas de mediación.

Por su parte, el artículo 36 establece que las **empresas turísticas de alojamiento** se clasifican, según su objeto de explotación, en:

- a) Establecimientos de alojamiento.
- b) **Viviendas para uso turístico.**
- c) **Habitaciones en viviendas particulares para uso turístico.**

**10.** El artículo 24 crea el **Registro de Empresas y Actividades Turísticas de Euskadi**, como un registro público de naturaleza administrativa, adscrito al departamento del Gobierno Vasco competente en materia de turismo, que tiene por objeto la inscripción de empresas turísticas y de sus establecimientos o de personas físicas o jurídicas que sean titulares de una empresa turística o que ejerzan una actividad turística en Euskadi. Dicha inscripción no tendrá carácter constitutivo.

La inscripción en el registro podrá ser instada por las empresas o establecimientos turísticos o practicada de oficio tras la presentación por las empresas turísticas de la declaración responsable mencionada.

**11.** El artículo 53 define las **viviendas para uso turístico** como aquellas viviendas, cualquiera que sea su tipología, que se ofrezcan o comercialicen como alojamiento por motivos turísticos o vacacionales, siendo cedidas temporalmente por la persona



propietaria, explotadora o gestora y comercializadas directamente por ella misma o indirectamente, a terceros, de forma reiterada o habitual y a cambio de contraprestación económica, en condiciones de inmediata disponibilidad.

Reglamentariamente se determinará la capacidad máxima de las viviendas para uso turístico, sin que en ningún caso puedan admitirse más personas alojadas que las determinadas según los ratios definidos en el artículo 62.2 de la Ley vasca 3/2015, de Vivienda. Asimismo, reglamentariamente se desarrollarán el régimen de funcionamiento y los requisitos y condiciones que deben cumplir las viviendas para uso turístico, así como sus distintivos.

**12.** El artículo 54 regula el alojamiento en **habitaciones de viviendas particulares para uso turístico**. Reglamentariamente se establecerá el número máximo de plazas que podrán ofertarse en una misma vivienda, así como el régimen de funcionamiento y los requisitos y condiciones que deben cumplir las habitaciones en viviendas particulares para uso turístico, así como sus distintivos.

**13.** El artículo 53.4 excluye expresamente del ámbito de aplicación de la ley las viviendas que se arrienden según lo establecido en la Ley de Arrendamientos Urbanos, o normativa que la sustituya.

#### **4. Decreto 101/2018, de 3 de julio, de viviendas y habitaciones de viviendas particulares para uso turístico**

**14.** El Decreto 101/2018, de 3 de julio, de viviendas y habitaciones de viviendas particulares para uso turístico<sup>5</sup> entiende, en su artículo 1.2, por **vivienda para uso turístico** la que se ofrezca, comercialice o ceda temporalmente, en su totalidad, como alojamiento por motivos turísticos, de modo reiterado o habitual, a cambio de contraprestación económica, en condiciones de inmediata disponibilidad.

Asimismo, en su artículo 1.3 entiende por **alojamiento en habitación de vivienda particular para uso turístico** el que se ofrezca, comercialice o ceda por habitaciones, de forma temporal, por motivos turísticos, de modo reiterado o habitual, a cambio de contraprestación económica, en condiciones de inmediata disponibilidad.

**15.** El artículo 5 del Decreto establece que la persona que vaya a desarrollar actividad turística de alojamiento en vivienda para uso turístico o en habitación de vivienda particular para uso turístico deberá presentar, antes de su inicio, ante la dirección del

<sup>5</sup> [http://www.euskadi.eus/gobierno-vasco/-/eli/es-pv/d/2018/07/03/101\(b\)/dof/spa/html/](http://www.euskadi.eus/gobierno-vasco/-/eli/es-pv/d/2018/07/03/101(b)/dof/spa/html/)



Gobierno Vasco competente en materia de turismo, una declaración responsable de que conoce y cumple los requisitos y condiciones exigibles para su ejercicio, que dispone de la documentación que así lo acredita, que la pondrá a disposición de la Administración cuando le sea requerida y que se compromete a mantener el cumplimiento de las anteriores obligaciones mientras desarrolle la actividad.

La declaración responsable identificará a la persona titular de la actividad, indicando su número de identificación fiscal, el nombre comercial del alojamiento, en su caso, así como la ubicación y referencia catastral de la vivienda, y habrá de incluir, entre otros, la conformidad de la actividad turística con las normas municipales relativas a los usos urbanísticos y la edificación.

La presentación completa de la declaración responsable de inicio de actividad habilita desde ese momento para el desarrollo de la actividad y tiene como efecto inmediato su inscripción en el Registro de Empresas y Actividades Turísticas de Euskadi, en el que se le asignará un número de registro a cada vivienda, que será notificado a la persona titular de la actividad.

**16.** Una vez presentada la declaración responsable, la dirección del Gobierno Vasco competente en materia de turismo dictará resolución por la que se disponga el inicio de un procedimiento de comprobación del cumplimiento de los requisitos exigibles para el desarrollo de la actividad, que será notificada a la persona titular de la misma.

Se solicitará al ayuntamiento correspondiente informe, con carácter preceptivo y vinculante, acerca de, entre otros, los siguientes extremos:

- Si la vivienda tiene carácter residencial y es conforme con la normativa municipal sobre edificación, con la indicación de si consta licencia de primera utilización o cédula de habitabilidad.
- Si la actividad de alojamiento turístico que se propone es conforme con el uso urbanístico previsto por la normativa municipal y cumple las condiciones específicas que en su caso sean de aplicación.

## **5. Conclusión derivada de la normativa aplicable**

**17.** De la normativa citada se desprende que el alojamiento en viviendas para uso turístico o en habitaciones en viviendas particulares para uso turístico no constituye un arrendamiento de vivienda, sino una **actividad económica** del sector turístico realizada por personas físicas o jurídicas, a las que se considera **empresas turísticas**, las cuales están sometidas a la presentación ante la administración turística —antes del inicio de la actividad— de una declaración responsable de cumplimiento de condiciones legalmente exigidas, tras la cual serán inscritas en el



Registro de Empresas y Actividades Turísticas de Euskadi. Además, las Comunidades de Propietarios, a partir de 2019 y sin efectos retroactivos, podrán limitar el establecimiento de pisos turísticos con unas mayorías reforzadas.

### III. NORMATIVA DEL AYUNTAMIENTO DE BILBAO SOBRE USOS DE EDIFICACIONES

#### 1. La revisión del PGOU de Bilbao<sup>6</sup>

##### A. Usos de las edificaciones

18. De acuerdo con su naturaleza, los usos del suelo o de las edificaciones se clasifican en (art. 9):

- Uso residencial (uso 1).
- Uso de actividades económicas (uso 2).
- Usos de equipamiento comunitario (uso 3).
- Usos de espacios libres (uso 4).
- Usos de comunicación y transporte (uso 5).
- Usos de infraestructuras de servicios urbanos (uso 6).
- Usos rurales y de explotación del litoral (uso 7).

19. El **uso residencial (uso 1)** comprende el alojamiento estable y no sujeto a contraprestación de carácter comercial de persona(s), familia(s) o unidad(es) de convivencia, sin perjuicio de su complementación con otros usos autorizados en el planeamiento urbanístico y en las disposiciones legales vigentes.

Comprende las siguientes situaciones (art. 51)

Situación 1: vivienda

Situación 2: alojamientos equiparables a la vivienda.

20. La **situación 1 (vivienda)** comprende el uso de vivienda propiamente dicho, asociado al alojamiento estable de personas, familias o unidades de convivencia. Asimismo, incluye el **alojamiento en habitaciones de vivienda particulares para uso turístico**, siempre que se mantenga como vivienda una superficie mínima de:

---

6

[https://www.bilbao.eus/aurrerago/aprobacion\\_inicial/pdfs/NNUUGG/2.1\\_NN\\_UU\\_GENERALES\\_Y\\_CA\\_TALOGO\\_2.pdf](https://www.bilbao.eus/aurrerago/aprobacion_inicial/pdfs/NNUUGG/2.1_NN_UU_GENERALES_Y_CA_TALOGO_2.pdf)



- \* 25 m<sup>2</sup> (útiles), si está destinada a 1 persona.
- \* 33 m<sup>2</sup> (útiles), si está destinada a 2 personas.
- \* 15 m<sup>2</sup> (útiles)/persona, si está destinada a 3 o más personas.

En el supuesto de destinarse a la actividad turística una superficie superior a la resultante de la aplicación de esos criterios, dicha actividad se entenderá vinculada a la correspondiente modalidad de alojamiento turístico.

**21. El uso de actividades económicas (uso 2)** comprende el desarrollo de actividades económicas de carácter productivo (industrial, almacenes...), terciario (comercial, oficinas, actividades turísticas...), tecnológico (relacionadas con las tecnologías de la información y la comunicación –TIC-...) y cualesquiera otras asimilables a las anteriores.

Se excluyen los usos de aprovechamiento de recursos primarios (agrícolas, ganaderos, extractivos...) incluidos entre los usos rurales.

Comprende las siguientes situaciones (art. 51):

- Situación 1: usos productivos y asimilables.
  - 1.1. Uso industrial compatible con la vivienda:
  - 1.2. Uso industrial no compatible con la vivienda:
  - 1.3. Almacén compatible con la vivienda:
  - 1.4. Almacén no compatible con la vivienda:
  - 1.5. Agencias de transporte de mercancías:
  - 1.6. Estaciones de servicio.
- Situación 2: usos terciarios.
  - 2.1. Actividades turísticas de alojamiento.
    - 2.1.1. **Las viviendas para uso turístico.**
    - 2.1.2. Los establecimientos de alojamiento turístico tales como hoteles-apartamentos y apartamentos turísticos.
    - 2.1.3. Los establecimientos de alojamiento turístico tales como hoteles, pensiones, albergues (de carácter turístico y no asistencial), hostels y otros asimilables.
    - 2.1.4. Los establecimientos de alojamiento turístico tales como agroturismos, casas rurales y campings y otros asimilables.
  - 2.2. Usos de oficina y asimilables:
    - 2.2.1. Usos de oficina.
    - 2.2.2. Usos tecnológicos y asimilables (actividades @).
  - 2.3. Uso comercial:



- 2.3.1. Local comercial.
- 2.3.2. Establecimiento comercial
- 2.3.3. Gran establecimiento comercial de edificación densa.
- 2.3.4. Centro comercial.

**22. La situación 2.1.1 (viviendas para uso turístico)** se desarrollará de conformidad con lo establecido en la legislación sectorial, bajo el principio de unidad de explotación, estando sometida a una única persona titular sobre la que recae la responsabilidad de su funcionamiento ante la Administración, y quedando afectas todas las unidades de alojamiento y sus partes independientes y homogéneas a la prestación del servicio de alojamiento turístico.

Deberá acreditarse, en todo caso, la previa inscripción en el Registro de Empresas y Actividades Turísticas de Euskadi.

En ningún caso podrá residir de forma estable y permanente persona alguna en los establecimientos de alojamiento turístico, lo que imposibilita el empadronamiento municipal en ellos.

Tendrán la consideración de viviendas para uso turístico, aquellas viviendas que se ofrezcan o comercialicen como alojamiento temporal por motivos turísticos o vacacionales, inscritos como tal en el Registro de Empresas y Actividades Turísticas de Euskadi que, contando con permiso de primera ocupación como viviendas o cédula de habitabilidad o documento análogo y cumpliendo con los requisitos de infraestructuras, urbanismo, construcción y edificación, hayan obtenido informe urbanístico de conformidad con la regulación de usos prevista en el Plan General de Ordenación Urbana.

### **B. Habitaciones de vivienda particulares para uso turístico**

**23.** La revisión del PGOU permite la actividad económica de alojamiento en habitaciones de vivienda particulares para uso turístico en todas las viviendas de edificios residenciales, siempre que siempre que se mantenga como vivienda la superficie mínima establecida en el mismo

### **C. Viviendas para uso turístico**

**24.** El nuevo PGOU permite la actividad económica de explotación de viviendas para uso turístico en edificios de uso residencial:

- en una sola planta, que, será en **la más baja de las plantas destinadas al uso de vivienda**, cuando compartan acceso con las viviendas de la edificación.



En consecuencia, no se permite la existencia de viviendas para uso turístico en ninguna planta distinta de aquella que sea la más baja de las destinadas a vivienda.

Esta regulación es similar a la establecida en el PGOU actualmente en vigor. Sin embargo, desaparece la posibilidad de instalar viviendas para uso turístico en edificios de oficinas (“en las plantas altas, siempre que se sitúe en plantas completas, por encima de las oficinas, y que cuenten con acceso independiente, y siempre que sean viviendas previamente existentes y calificadas como tales”).

#### D. Otros posibles usos en edificios de uso residencial

**25.** En edificios de uso residencial se puede desarrollar el **uso de oficinas** en:

- **planta baja**
- **plantas altas**, siempre que cuenten **con acceso independiente** del uso característico residencial y se sitúen por debajo de las plantas destinadas al uso residencial
- **todas las plantas destinadas a vivienda**, siempre que se trate de despachos profesionales (consultas, estudios, bufetes, actividades docentes...) desarrollados en la vivienda por persona empadronada en ella. No se autoriza la implantación de instalaciones o actividades clínicas u hospitalarias ni academias. La superficie útil destinada a esos usos no ha de superar ni la mitad de la superficie útil de la vivienda, ni 125 m<sup>2</sup> (útiles).

En consecuencia, no se permite la instalación de oficinas en ninguna planta que no cuente con acceso independiente, excepto despachos profesionales instalados en la vivienda en la que se esté empadronado.

Esta regulación es similar a la establecida en el PGOU actualmente en vigor, con la novedad de los despachos profesionales instalados en la vivienda en la que se esté empadronado.

**26.** En edificios de uso principal residencial se puede desarrollar el **uso comercial de local comercial** en:

- **planta baja**
- **planta primera**, vinculados (material, funcional y jurídicamente) a los usos de ese mismo tipo de la planta baja. En concreto:

La superficie de la planta baja deberá ser, como mínimo, equivalente a un 15% de la citada 1ª planta alta.

Requerirá la disposición y/o habilitación de un **acceso propio desde la planta baja** comercial (distinto del núcleo de acceso a las viviendas de la edificación).

En consecuencia, no se permite la instalación de oficinas en ninguna planta, salvo en la primera si está vinculada a una planta baja y si el acceso se realiza desde ésta.

Esta regulación es similar a la establecida en el PGOU actualmente en vigor.



## E. Conclusión

El PGOU establece las mismas limitaciones respecto de altura o planta para las viviendas para uso turístico y para el resto de actividades económicas de uso de oficinas y uso comercial, con la excepción de las habitaciones de viviendas particulares para uso turístico.

### 2. Justificación de la reforma<sup>7</sup>

**27.** El Ayuntamiento de Bilbao no ha hecho ninguna mención en su Memoria Justificativa de la Ordenación Urbanística y de su Ejecución al tratamiento de las viviendas de uso turístico.

**28.** La reforma operada en 2017 referida a las viviendas turísticas se justificó en el ejercicio de las potestades que la legislación de régimen local y urbanística le otorga para establecer su modelo de ordenación para el municipio, “al servicio del interés general, y salvaguardando el desarrollo equilibrado y mezcla de usos en relación a las necesidades y evolución de la población y las actividades”.

Según se explicó en la Memoria Justificativa, desde 1995 hasta 2017 la ciudad y sus actividades económicas habían sufrido una importante transformación. El turismo en concreto, era insignificante en 1995, más allá de las pernoctaciones de profesionales que visitaban la ciudad con motivo de la asistencia a ferias y congresos. En su opinión, el cambio de usos y funcionalidad de los espacios en edificios de viviendas residenciales que pasan a cubrir también el uso de alojamiento turístico, podría provocar disfuncionalidades y problemas de convivencia de usos y vecinales dentro de un mismo edificio o entorno, así como de encarecimiento y escasez de vivienda en régimen de alquiler de acuerdo a la legislación de arrendamientos urbanos para uso residencial local en ciertas zonas de la ciudad.

Consideró, asimismo, que con dicha reforma se minimizaban las externalidades negativas que la extensión indiscriminada del mercado de alojamientos turísticos podría generar en las comunidades y en ciertas zonas de la ciudad (molestias, ruidos, problemas de seguridad y convivencia, entre otros), garantizándose la convivencia entre vecinos y turistas.

En consecuencia, el Ayuntamiento de Bilbao consideró que concurrían razones justificadas de interés general —la protección del entorno urbano a través de la ordenación urbanística del suelo—, en los términos de la Directiva de Servicios.

---

7

[https://www.bilbao.eus/aurrerago/aprobacion\\_inicial/pdfs/memorias/1.1 MEMO ORDENACION Y E STANDARES.pdf](https://www.bilbao.eus/aurrerago/aprobacion_inicial/pdfs/memorias/1.1_MEMO_ORDENACION_Y_E_STANDARES.pdf)



## IV. ANÁLISIS DESDE EL PUNTO DE VISTA DE LA COMPETENCIA

### 1. Barreras de entrada

#### A. Concepto

**29.** Las barreras de entrada se conceptúan como todas aquellas dificultades y costes que desalientan o directamente imposibilitan la entrada de nuevos operadores en un determinado mercado.

#### B. Requisitos

**30.** En caso de que las administraciones públicas establezcan barreras de entrada que restrinjan o impidan el acceso a un mercado, dichas barreras deben reunir una serie de requisitos, de acuerdo con lo establecido en el artículo 5 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio<sup>8</sup> —que incorpora parcialmente al Derecho español 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<sup>9</sup> (en adelante, Directiva de Servicios)—, en redacción dada a dicho artículo por la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado:

- **no discriminación:** que no resulten discriminatorias ni directa ni indirectamente en función de la nacionalidad o de que el establecimiento se encuentre o no en el territorio de la autoridad competente o, por lo que se refiere a sociedades, por razón del lugar de ubicación del domicilio social;

- **necesidad**<sup>10</sup>: que estén justificadas por razones de:

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

<sup>8</sup> <https://www.boe.es/eli/es/l/2009/11/23/17/con>

<sup>9</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:32006L0123&from=ES>

<sup>10</sup> La redacción original de este precepto decía: “Necesidad: que el régimen de autorización esté justificado por una razón imperiosa de interés general”. La modificación realizada por la Ley 20/2013 ha precisado cuáles pueden ser esas razones de interés general.



- **proporcionalidad**: que sean el instrumento más adecuado para garantizar la consecución del objetivo que se persigue porque no existen otras medidas menos restrictivas que permitan obtener el mismo resultado, en particular cuando un control a posteriori se produjese demasiado tarde para ser realmente eficaz.

**31.** Asimismo, el artículo 8 de la Ley 17/2009 permite la limitación del número de autorizaciones cuando esté justificado por la escasez de recursos naturales o inequívocos impedimentos técnicos. En dicho caso, en el procedimiento de concesión de las autorizaciones se podrán tener en cuenta consideraciones en materia de:

- salud pública,
- política social,
- salud y seguridad de los trabajadores por cuenta ajena y por cuenta propia,
- protección del medio ambiente,
- conservación del patrimonio cultural, y
- cualquier otra razón imperiosa de interés general, siempre que estos criterios estén contemplados en las bases reguladoras de la concesión de las autorizaciones y guarden relación con el objeto de la concesión.

**32.** Finalmente, el artículo 11 de la Ley 17/2009 prohíbe que la normativa reguladora del acceso a una actividad de servicios o de su ejercicio supedita dicho acceso o ejercicio a restricciones cuantitativas o territoriales y, concretamente, límites fijados en función de la población o de una distancia mínima entre prestadores. Los fines económicos, como el de garantizar la viabilidad económica de determinados prestadores, no pueden invocarse como justificación de restricciones cuantitativas o territoriales.

### **C. Consecuencias**

**33.** La existencia de barreras legales que no reúnan los requisitos de no discriminación, necesidad y proporcionalidad, constituye un obstáculo a la libre prestación de servicios y, por tanto, un obstáculo al mantenimiento de una competencia efectiva en el mercado afectado.

**34.** Las barreras de entrada generan consecuencias negativas para la economía en que se establecen en la medida en que desincentivan la entrada de nuevos operadores que pueden incrementar la tensión competitiva y generar, por lo tanto, mejores condiciones en la prestación de los servicios. La ausencia de barreras de entrada en los mercados fomenta la creación de empleo, la innovación y mejora la competitividad.



**35.** En consecuencia, la Administración debe evitar la creación de barreras injustificadas y no debe establecer restricciones cuantitativas ni limitar el número posible de autorizaciones, salvo por la escasez de recursos naturales o por inequívocos impedimentos técnicos.

## **2. Aplicación de la Directiva de Servicios a la normativa urbanística**

**36.** La Directiva de Servicios no es de aplicación al urbanismo, tal y como se expresa en su Considerando noveno<sup>11</sup>. No obstante, en el Manual sobre la transposición de la Directiva de Servicios<sup>12</sup>, elaborado por la Dirección General de Mercado Interior y Servicios de la Comisión Europea, se indica en el punto 2.3.2 que:

(...) el mero hecho de que se dé a tales normas la denominación específica, por ejemplo, como normas urbanísticas, o de que los requisitos se formulen de un modo general, es decir, que no se dirijan específicamente a los prestadores de servicios, no basta para excluirlas del ámbito de la Directiva de servicios. De hecho, ha de evaluarse el efecto real de los requisitos en cuestión para determinar si son de carácter general o no. Así, al transponer la Directiva, los Estados miembros deberán tener en cuenta que **las «normas urbanísticas» o las «ordenanzas de construcción» pueden contener requisitos que regulen de manera específica actividades de servicios y que, por tanto, estén cubiertos por la Directiva de servicios**. Por ejemplo, las disposiciones sobre la superficie máxima de ciertos establecimientos comerciales, aun cuando figuren en las normas urbanísticas generales, están comprendidas en el ámbito de aplicación de la Directiva de servicios y, en consecuencia, han de atenerse a lo previsto en el capítulo sobre libertad de establecimiento de ésta.

**37.** En consecuencia, para valorar si se trata de una regulación urbanística, no hay que tener en cuenta el instrumento utilizado sino la naturaleza de la regulación que contiene. Si ésta es de carácter económico o comercial, la Directiva de Servicios resultará de aplicación.

En efecto, si la finalidad principal de la regulación consiste en incidir directamente en las **actividades económicas** que se pueden desarrollar en un determinado lugar (regulación de los usos comerciales o económicos) en lugar de determinar

---

<sup>11</sup> “La presente Directiva solo se aplica a los requisitos que afecten al acceso a una actividad de servicios o a su ejercicio. Así, no se aplica a requisitos tales como normas de tráfico rodado, normas relativas a la ordenación del territorio, **urbanismo** y ordenación rural, normas de construcción, ni a las sanciones administrativas impuestas por no cumplir dichas normas, que no regulan específicamente o no afectan específicamente a la actividad del servicio pero que tienen que ser respetadas por los prestadores en el ejercicio de su actividad económica al igual que por los particulares en su capacidad privada.”

<sup>12</sup> <http://www.mineco.gob.es/stfls/mineco/economia/enlaces/destacados/Docu2DS.pdf>



únicamente la tipología de edificios que se pueden construir en una zona, estaríamos ante una regulación de naturaleza económica.

**38.** Por ello, esta LEA/AVC considera que la revisión del PGOU de Bilbao en lo relativo a la regulación relativa a las viviendas de uso turístico y a otras actividades económicas en edificios de uso residencial definen qué actividades comerciales o de servicios se pueden llevar a cabo en edificios ya construidos, por lo que no tienen una naturaleza únicamente urbanística<sup>13</sup>, siéndoles aplicables, por ello, las prescripciones de la Directiva de Servicios y de su normativa de transposición<sup>14</sup>.

**39.** Las sentencias del TSJPV de 29 de enero de 2018 (ECLI: ES:TSJPV:2018:2) y de 25 de enero de 2019 (ECLI: ES:TSJPV:2019:320), que estimaron parcialmente sendos recursos interpuestos por la LEA/AVC contra dos normas urbanísticas del Ayuntamiento de Bilbao, reafirmaron la plena aplicación de la Directiva de Servicios y de la Ley 17/2009 a dichas normas al regular actividades económicas.

Así, la sentencia de 29 de enero de 2018, centró la cuestión del siguiente modo:

En este ámbito el debate está en si existe justificación imperiosa de interés general, además de si estamos ante una decisión no discriminatoria y proporcionada. Lo que son razones imperiosas de interés general se encuentra recogido en el art. 3.11 de la Ley 17/2009 , retomando la Directiva de Servicios, que identifica como relación definida e interpretada por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, incorporando una relación de supuestos, entre ellos la protección del medio ambiente y del entorno urbano.

<sup>13</sup> La sentencia del Tribunal Supremo de 3 de septiembre de 2015 (ECLI:ES:TS:2015:3866), dictada en el recurso de casación nº 3408/2014, anuló las determinaciones del Plan Territorial Sectorial de Creación Pública de Suelo para Actividades Económicas y Equipamientos Comerciales, aprobado por Decreto de Gobierno Vasco 262/2004, de 21 de diciembre, por imponer limitaciones a la superficie máxima para equipamientos comerciales y considerar que las auténticas razones para imponer esas limitaciones eran exclusivamente económicas y mercantiles, y, por ello, proscritas tanto por la Directiva de Servicios como como por la Ley 17/2009.

<sup>14</sup> A idéntica conclusión llegó la **Autoritat Catalana de la Competència (ACCO)**, quien, en sus “Recomendaciones sobre la regulación detallada de los usos del suelo desde la óptica de la competencia” (diciembre de 2014), afirmó: “Por lo tanto, la ACCO es de la opinión que la Directiva de Servicios (así como la transposición de su contenido al ordenamiento jurídico español) resulta de aplicación a la regulación detallada de los usos, visto su carácter eminentemente comercial. En consecuencia, hay que respetar en esta regulación los principios de necesidad, proporcionalidad y mínima distorsión y resultará prohibido, conforme el artículo 11.1 a) de la Ley 17/2009 supeditar el acceso a una actividad de servicios a determinadas restricciones.” (página 19)

[http://acco.gencat.cat/web/.content/80\\_acco/documents/arxiu/actuacions/ES\\_8\\_2014\\_USOS\\_DEL\\_SOL\\_ESP.pdf](http://acco.gencat.cat/web/.content/80_acco/documents/arxiu/actuacions/ES_8_2014_USOS_DEL_SOL_ESP.pdf)



La sentencia de 25 de enero de 2019, por su parte, afirmó:

(...) el debate se centra en la pulsión entre el alcance del ejercicio de la potestad del planificador urbanístico, en el ejercicio de sus competencias, y el derecho a la libertad de empresa consagrado en el art. 38 de la CE. Es preciso recordar que, en gran medida, las decisiones en materia de planificación urbanística y, concretamente, en lo relativo a la calificación urbanística, son discrecionales, y encuentran su fuente de legitimación no sólo en el hecho de que se trata de decisiones del planificador municipal adoptadas en el marco de la autonomía municipal, por Ayuntamientos elegidos democráticamente por los ciudadanos, sino en la exigencia de justificación de las decisiones adoptadas, de forma que no sean irracionales o desproporcionadas.

El TSJPV, en ambos casos, consideró varias de las medidas adoptadas por el Ayuntamiento de Bilbao como no discriminatorias, proporcionadas y justificadas por razones imperiosas de interés general, mientras que anuló otras por no reunir dicha condición.

### **3. Análisis de la necesidad de la revisión del PGOU**

- 40.** El artículo 38 de la Constitución Española reconoce la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado.
- 41.** La Ley 17/2009 prohíbe que la normativa reguladora del acceso a una actividad de servicios o de su ejercicio supedita dicho acceso o ejercicio a restricciones cuantitativas o territoriales o que limite el número posible de autorizaciones, salvo por la escasez de recursos naturales o por inequívocos impedimentos técnicos.
- 42.** Como ya se ha manifestado, la Ley 20/2013 modificó el apartado del artículo 5 de la Ley 17/2009 referido a la necesidad, sustituyendo el concepto de “razón imperiosa de interés general” por el más preciso de “orden público, seguridad pública, salud pública, protección del medio ambiente, escasez de recursos naturales o existencia de inequívocos impedimentos técnicos”.
- 43.** Esta LEA/AVC considera que, sujeto a la justificación en el expediente administrativo, podrían en su caso existir razones de “orden público, seguridad pública, salud pública, protección del medio ambiente, escasez de recursos naturales o existencia de inequívocos impedimentos técnicos” que aconsejen el establecimiento de algún tipo de barrera de entrada al ejercicio de la actividad económica alojativa mediante viviendas turísticas.



**44.** En efecto, el estudio elaborado por la LEA/AVC sobre “Mejores Prácticas y Análisis Comparado de la Regulación de Viviendas de Alquiler Turístico”<sup>15</sup>, identificó como externalidades negativas de las viviendas para uso las siguientes:

- La posible incidencia en el encarecimiento del parque de viviendas para la venta y el alquiler de larga estancia, con el consiguiente impacto sobre la expulsión de residentes de los centros y zonas de mayor atractivo turístico (fenómeno conocido como gentrificación turística). Asimismo, el encarecimiento del parque de viviendas impacta en la dificultad para el acceso a la vivienda tanto por el potencial incremento del precio de compra, como principalmente por el aumento del precio de la renta de alquiler.
- El posible deterioro de la calidad de vida de los vecinos (molestias por ruidos, incivismo, deterioro de los espacios comunes, mayor gasto en reparaciones y limpieza, mayor uso de recursos que derive en su saturación o en una disminución de la calidad, etc.).
- La mayor percepción de inseguridad y despersonalización de la vida de barrio.
- La evasión de impuestos a través de las viviendas clandestinas que no tributan por el servicio facilitado

De acuerdo con dicho estudio, Bilbao contaba en 2017 con 620 viviendas de uso turísticos, de las cuales el 38% eran clandestinas (235, que suponían 1.117 plazas y 178 habitaciones). En 2017 en Airbnb existían 45.937 anuncios con una capacidad total para 1.480 personas y que fueron publicados por 367 anfitriones diferentes (una media de 1,25 anuncios por anfitrión).

Respecto a la ubicación de estas viviendas, el estudio Efecto Airbnb en Euskadi (abril de 2017) apuntaba la tendencia a la concentración en los barrios más céntricos y turísticos: Casco Viejo (95 anuncios), Abando (62) e Indautxu (42). Analizándolo por el peso que suponen las viviendas de uso turísticos sobre el total de viviendas, los barrios más densos resultaban ser Casco Viejo (2,28% del total), San Francisco (1%) y Bilbao La Vieja (0,9%).

**45.** Por ello, esta LEA/AVC considera necesario el establecimiento de algún tipo de regulación que evite la aparición de dichas externalidades negativas.

---

<sup>15</sup>

[http://www.competencia.euskadi.eus/contenidos/informacion/informes/es\\_informes/adjuntos/AVC\\_ESTUDIO\\_PISOS\\_TURISTICOS\\_web\\_es.pdf](http://www.competencia.euskadi.eus/contenidos/informacion/informes/es_informes/adjuntos/AVC_ESTUDIO_PISOS_TURISTICOS_web_es.pdf)



#### 4. Análisis de la proporcionalidad de la revisión del PGOU

46. De acuerdo con la Ley 17/2009, la proporcionalidad consiste en la utilización del instrumento más adecuado para garantizar la consecución del objetivo que se persigue porque no existen otras medidas menos restrictivas que permitan obtener el mismo resultado, en particular cuando un control a posteriori se produjese demasiado tarde para ser realmente eficaz.

47. En el presente caso, esta LEA/AVC no se encuentra justificada la proporcionalidad de la medida por no existir justificación de la misma en el expediente administrativo. Por ello, se concluye sobre la no proporcionalidad de la limitación de la actividad alojativa en viviendas turísticas únicamente a las primeras plantas de los edificios de viviendas, sin tener en cuenta el número de viviendas existente en el edificio, la aquiescencia o no del resto de los vecinos para con dicha actividad, o el tiempo en que un vecino desee destinar una vivienda al uso turístico.

48. En este sentido, la revisión del PGOU mantiene en una posición privilegiada a los operadores incumbentes. En efecto, cualquier regulación que dificulte o impida la entrada de nuevos operadores provoca que los operadores implantados vean reforzada su posición en el mercado, dejando de estar sometidos a la presión competitiva que genera la entrada o amenaza de entrada de nuevos operadores, no percibiendo del mismo modo, en consecuencia, la necesidad de diferenciarse, innovar o mejorar su servicio.

En el presente caso, se privilegia a los operadores propietarios o inquilinos de viviendas situadas en las plantas en las que el PGOU permite la realización de la actividad económica de explotación de viviendas de uso turístico, respecto de propietarios o inquilinos de las viviendas situadas en el resto de plantas, que se ven imposibilitados de realizar actividad económica alguna.

En consecuencia, esta LEA/AVC considera que el Ayuntamiento de Bilbao debe adoptar medidas más proporcionales al fin perseguido con en el PGOU.

49. Así, en el mencionado estudio elaborado por la LEA/AVC sobre “Mejores Prácticas y Análisis Comparado de la Regulación de Viviendas de Alquiler Turístico” se propone como recomendaciones, entre otras:

Se recomienda establecer umbrales temporales a partir de los cuales se determina si la VUT supone o no una actividad económica. En estos supuestos **puede establecerse un máximo de días al año en los cuales la VUT es considerada como actividad vinculada al concepto de economía colaborativa. A partir de dicho límite de días, la VUT sería considerada como actividad económica**, por la que debieran pagarse los correspondientes impuestos especiales, además de cumplir con los procedimientos y tasas asociadas al



registro de la vivienda. En este sentido, el umbral temporal marcaría la tipología de actividad que se realiza, y, en consecuencia, el régimen fiscal aplicable.

(...)

Finalmente, también se identifican otras buenas prácticas o recomendaciones como pueden ser **que las comunidades de propietarios tengan la potestad de decisión en torno a la posible implantación de esta tipología de viviendas en dicha comunidad.**

**50.** La recomendación referida a la consideración o no como actividad económica del ejercicio alojativo en virtud del número de días es claro que no podría ser aplicada por el Ayuntamiento de Bilbao, dado que, como ya se ha dicho, la normativa en vigor considera todo alojamiento en viviendas para uso turístico —independientemente de su duración— como una actividad económica del sector turístico realizada por personas físicas o jurídicas, a las que se considera empresas turísticas y a las que se inscribirá en el Registro de Empresas y Actividades Turísticas de Euskadi.

No obstante, el Ayuntamiento de Bilbao sí podría adaptar dicha recomendación y atenuar, en consecuencia, los efectos de la restricción. Así, aun manteniendo la autorización para ejercer esta actividad en la planta más baja de las plantas destinadas al uso de vivienda, podría permitir también el ejercicio de dicha actividad en las demás plantas, pero con una limitación temporal que el Ayuntamiento fijaría (30 días, 60 días, etc.).

Así, la redacción del PGOU podría ser del siguiente tenor literal:

Modalidad “2.1.1” (viviendas para uso turístico):

Cuando compartan acceso y núcleo de comunicación con las viviendas de la edificación, únicamente podrán implantarse en una sola planta, que será la más baja de las destinadas al uso de vivienda.

Asimismo, **podrán implantarse en las demás plantas, siempre que el uso turístico no sea superior a XX días al año.**

**51.** Del mismo modo, el Ayuntamiento de Bilbao podría optar por, aun manteniendo la autorización para ejercer esta actividad en la planta más baja de las plantas destinadas al uso de vivienda, dejar en manos de las comunidades de propietarios la posibilidad de autorizar el ejercicio de la actividad alojativa en las demás plantas del edificio residencial. Así, quien quisiera ejercer dicha actividad en cualquiera de las plantas superiores debería solicitar autorización a su Comunidad, siendo así que sin ella no podría iniciarse el uso turístico en dichas plantas.

Así, la redacción del PGOU podría ser del siguiente tenor literal:

Modalidad “2.1.1” (viviendas para uso turístico):



Cuando compartan acceso y núcleo de comunicación con las viviendas de la edificación, únicamente podrán implantarse en una sola planta, que será la más baja de las destinadas al uso de vivienda.

Asimismo, **podrán implantarse en las demás plantas, siempre que la respectiva Comunidad de Propietarios lo autorice.**

**52.** Finalmente, el Ayuntamiento de Bilbao —teniendo en cuenta la variada tipología de edificaciones de la Villa, en la que conviven rascacielos con edificios medianos y bajos— podría optar, aun manteniendo la autorización para ejercer esta actividad en la planta más baja de las plantas destinadas al uso de vivienda, por permitir también el ejercicio de dicha actividad en las demás plantas, pero con una limitación porcentual del número de viviendas turísticas instaladas en el resto de plantas, en relación con el total de viviendas de un edificio que el Ayuntamiento fijaría (10% del total de las viviendas, excluidas las viviendas de la primera planta, 20%, etc.).

Así, la redacción del PGOU podría ser del siguiente tenor literal:

Modalidad “2.1.1” (viviendas para uso turístico):

Cuando compartan acceso y núcleo de comunicación con las viviendas de la edificación, únicamente podrán implantarse en una sola planta, que será la más baja de las destinadas al uso de vivienda.

Asimismo, **podrán implantarse en las demás plantas, siempre que el número de viviendas de uso turístico de un edificio no supere el XX % del total de viviendas del mismo (excluidas las viviendas de la planta más baja de las destinadas al uso de vivienda).**

## V. CONCLUSIONES

**PRIMERA.-** La revisión del PGOU de Bilbao, como normativa urbanística, establece limitaciones para el establecimiento de viviendas para uso turístico que al afectar a una actividad económica está sujeta al cumplimiento de la Directiva de servicios y su normativa de transposición.

**SEGUNDA.-** A la vista de las externalidades analizadas, esta LEA/AVC considera necesario el establecimiento de algún tipo de regulación que evite la aparición de dichas externalidades negativas.

**TERCERA.-** No obstante, esta LEA/AVC considera que no se encuentra justificada la proporcionalidad de la limitación de la actividad alojativa en viviendas turísticas únicamente a las primeras plantas de los edificios de viviendas, sin tener en cuenta el número de viviendas existente en el edificio, la aquiescencia o no del resto de los vecinos para con dicha actividad, o el tiempo en que un vecino desee destinar una vivienda al uso turístico.



**CUARTA.-** Los fines perseguidos con el PGOU podrían lograrse a través de medidas menos restrictivas, como permitir la actividad económica de explotación de viviendas para uso turístico en las demás plantas de un edificio residencial:

- bien con una limitación temporal, que el Ayuntamiento debería establecer,
- bien dejando en manos de las comunidades de propietarios la posibilidad de autorizar el ejercicio de la actividad alojativa en el resto de plantas,
- o bien con una limitación porcentual del número de viviendas turísticas instaladas en el resto de plantas, en relación con el total de viviendas de un edificio, que el Ayuntamiento fijaría.