



Lehiaren  
Euskal Agintaritza

Autoridad Vasca  
de la Competencia

# INFORME SOBRE LA MODIFICACIÓN PORMENORIZADA DEL PLAN GENERAL DE ORDENACIÓN URBANA DE BILBAO EN LO RELATIVO A LA REGULACIÓN DEL USO DE ALOJAMIENTO TURÍSTICO

## Proyecto LEA/AVC nº 251-PROM-2017

### Sumario:

I. Objeto del informe .....	2
II. Actuaciones de la LEA/AVC .....	2
III. Marco normativo del alojamiento turístico en viviendas particulares .....	3
1. Ley de Arrendamientos Urbanos .....	3
2. Ley vasca de Turismo.....	3
3. Conclusión derivada de la normativa aplicable .....	5
IV. Normativa del Ayuntamiento de Bilbao sobre usos de edificaciones .....	5
1. El PGOU de Bilbao en la actualidad .....	5
A. Aprobación y reformas.....	5
B. Usos de las edificaciones .....	7
a. Clasificación .....	7
b. Uso equipamental hotelero.....	8
c. Viviendas para uso turístico .....	9
d. Habitaciones de viviendas particulares para uso turístico .....	10
e. Otros posibles usos en edificios de uso principal residencial .....	10
2. Planes Especiales del Casco Viejo y de Bilbao La Vieja .....	10
A. Plan Especial de Rehabilitación (PER) del Casco Viejo .....	11
B. Plan Especial de Rehabilitación y Reforma Interior (PERRI) del Área de Bilbao La Vieja .....	11
V. Modificación del PGOU .....	12
1. Nueva normativa de las viviendas de uso turístico .....	12
2. Justificación de la reforma .....	13
VI. Análisis desde el punto de vista de la competencia .....	14
1. Barreras de entrada .....	14
A. Concepto .....	14
B. Requisitos .....	14
C. Consecuencias .....	15
2. Aplicación de la Directiva de Servicios a la normativa urbanística .....	16
3. Análisis de la necesidad y proporcionalidad de la reforma del PGOU .....	17
VII. Facultad de impugnación de la LEA/AVC .....	20
VIII. Conclusiones .....	22



## **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 18 de diciembre de 2017, con la composición arriba indicada, ha decidido emitir el presente informe sobre la modificación pormenorizada del Plan General de Ordenación Urbana de Bilbao en lo relativo a la regulación del uso de alojamiento turístico.

## **I. Objeto del informe**

2. El 31 de octubre de 2017 se ha publicado en el Boletín Oficial de Bizkaia un anuncio en el que se comunica el acuerdo de la Junta de Gobierno de la Villa de Bilbao, de 25 de octubre de 2017, por el que se aprueba inicialmente la modificación pormenorizada del Plan General de Ordenación Urbana (en adelante, PGOU) de Bilbao en lo relativo a la regulación del uso de alojamiento turístico, se suspende el otorgamiento de licencias para la implantación de nuevos equipamientos de alojamiento turístico en el término municipal de Bilbao y se abre un periodo de información al público.

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. Actuaciones de la LEA/AVC**

4. Con carácter previo a la publicación del citado acuerdo de la Junta de Gobierno, y ante las informaciones recibidas sobre la tramitación administrativa de dicha modificación del PGOU, esta LEA/AVC solicitó el 21 de septiembre de 2017 al Ayuntamiento de Bilbao copia completa del expediente administrativo relativo a la citada modificación.

El 19 de octubre de 2017 el Ayuntamiento de Bilbao remitió a esta LEA/AVC la documentación administrativa pertinente.



5. En fechas el 26 de septiembre y 15 de diciembre de 2017 esta LEA/AVC ha mantenido sendas reuniones con el Concejal Delegado de Planificación Urbana del Ayuntamiento de Bilbao, D. Asier Abaunza Robles, y miembros de su equipo.

6. El 30 de noviembre de 2017 tuvo entrada en el registro de la LEA/AVC una denuncia presentada por la Asociación de Viviendas Turísticas de Bizkaia (ASOVITUR), en relación con la actuación del Ayuntamiento de Bilbao y del Gobierno Vasco en el asunto de las viviendas para uso turístico.

El 14 de diciembre de 2017 esta LEA/AVC ha mantenido una reunión con los representantes de la citada asociación ASOVITUR.

### III. Marco normativo del alojamiento turístico en viviendas particulares

#### 1. Ley de Arrendamientos Urbanos

7. 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.

Expresamente excluye de su ámbito de aplicación, en el artículo 5.c), 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 y realizada con finalidad lucrativa, cuando esté sometida a un régimen específico, derivado de su normativa sectorial<sup>1</sup>.

#### 2. Ley vasca de Turismo

8. El artículo 2.2.b) de la Ley 13/2016, de 28 de julio, de Turismo 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.

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

<sup>1</sup> Redacción dada por el artículo primero Dos de la Ley 4/2013, de 4 de junio, de medidas de flexibilización y fomento del mercado del alquiler de viviendas.



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.

**9.** 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.

**10.** 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.**

**11.** 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.

**12.** 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.

**13.** 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.

**14.** 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.

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

**15.** 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.

## **IV. Normativa del Ayuntamiento de Bilbao sobre usos de edificaciones**

### **1. El PGOU de Bilbao en la actualidad**

#### **A. Aprobación y reformas**

**16.** El vigente PGOU de Bilbao fue aprobado por Resolución de la Diputación Foral de 27 de diciembre de 1994. A consecuencia de ello, el Pleno del



Ayuntamiento, en sesión celebrada el 6 de marzo de 1995, adoptó entre otros, el siguiente acuerdo<sup>2</sup>:

Primero.- Quedar enterado de la Resolución de la Diputación Foral de 27 de diciembre de 1994, por la que ésta declara la ejecutoriedad del Plan General de Ordenación Urbana de Bilbao y aprueba definitivamente las modificaciones introducidas y tramitadas en el Texto Refundido.

Segundo.- Introducir en el Texto Refundido definitivo las correcciones indicadas en la Resolución Foral y remitir a la Diputación Foral tres ejemplares del mismo, para su autenticación. (...)

**17. El PGOU de Bilbao ha sido modificado por las Órdenes Forales y los Acuerdos Plenarios siguientes:**

- Orden Foral nº 220/1997, de 23 de abril de 1997
- Orden Foral nº 139/1998, de 12 de marzo de 1998
- Orden Foral nº 218/1999, de 31 de marzo de 1999
- Orden Foral nº 532/1999, de 12 de agosto de 1999
- Orden Foral nº 14/2000, de 25 de enero de 2000
- Orden Foral nº 144/2003, de 11 de febrero de 2003
- Orden Foral nº 41/2003, de 16 de julio de 2003
- Orden Foral nº 661/2004, de 29 de abril de 2004
- Orden Foral nº 910/2004, de 14 de junio de 2004
- Orden Foral nº 977/2004, de 28 de junio de 2004
- Orden Foral nº 1680/2004, de 29 de octubre de 2004
- Orden Foral nº 1319/2005, de 28 de septiembre de 2005
- Orden Foral nº 1528/2005, de 10 de noviembre de 2005
- Orden Foral nº 475/2006, de 7 de marzo de 2006
- Orden Foral 855/2006, 10 de mayo de 2006
- Orden Foral nº 1949/2006, de 21 de diciembre de 2006
- Orden Foral 522/2007, de 2 de abril de 2007
- Acuerdo Plenario de 18 de junio de 2008
- Acuerdo Plenario de 30 de octubre de 2008
- Acuerdo Plenario de 25 de noviembre de 2010
- Acuerdo Plenario de 23 de febrero de 2012
- Acuerdo Plenario de 28 de febrero de 2013
- Acuerdo Plenario de 25 de septiembre de 2013<sup>3</sup>*

<sup>2</sup> Boletín Oficial de Bizkaia nº 124, de 29 de junio de 1995.



- Acuerdo Plenario de 28 de noviembre de 2013
- Acuerdo Plenario de 1 de abril de 2014
- Acuerdo Plenario de 25 de septiembre de 2014
- Acuerdo Plenario de 29 de enero de 2015
- Acuerdo Plenario de 30 de junio de 2016
- Acuerdo Plenario de 26 de enero de 2017

## **B. Usos de las edificaciones**

### **a. Clasificación**

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

- uso de comunicaciones (uso 1)
- uso de infraestructuras (uso 2)
- uso de equipamientos (uso 3)
- uso de servicios urbanos y administrativos (uso 4)
- uso de espacios libres y zonas verdes (uso 5)
- uso residencial (uso 6)
- uso terciario (uso 7)
- uso productivo (uso 8)
- otros usos (uso 9)

**19.** El **uso de equipamientos (uso 3)** comprende las actividades destinadas a dotar al ciudadano de los servicios necesarios para su esparcimiento, educación, enriquecimiento cultural, salud, asistencia, bienestar y mejora de la calidad de vida. Comprende 12 situaciones:

- Situación 1. Deportivo
- Situación 2. Docente
- Situación 3. Sanitario

---

<sup>3</sup> La sentencia de 17 de noviembre de 2014 de la Sección 2ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco (ECLI: ES:TSJPV:2014:2963), dictada en el recurso nº 748/2013 interpuesto por el Consejo Evangélico del País Vasco y la Federación de Entidades Religiosas Evangélicas de España contra el Acuerdo Plenario de 25 de septiembre de 2013 que aprobó definitivamente la modificación puntual del PGOU consistente en introducir dos nuevos artículos 6.3.23.1 y 6.3.23.2, referentes a la implantación de centros de culto, junto con los correspondientes ajustes de los artículos 6.3.20 y 6.3.37, declaró la nulidad de este Acuerdo Plenario.

El Tribunal Supremo, en su sentencia nº 989/2016, de 4 de mayo de 2016 (ECLI: ES:TS:2016:2000), desestimó el recurso de casación interpuesto por el Ayuntamiento de Bilbao contra la sentencia citada del TSJPV.



Situación 4. Religioso

Situación 5. Residencia Comunitaria

Situación 6. Asistencial

**Situación 7. Hotelero**

Situación 8. Recreativo, ocio y espectáculo

Situación 9. Socio-Cultural

Situación 10. Asociativo

Situación 11. Feria de Muestras

Situación 12. Servicios Funerarios

**20. El uso residencial (uso 6)** se desarrolla en los edificios destinados al alojamiento estable y permanente de las personas. Comprende 4 situaciones:

Situación 1. Vivienda aislada y viviendas adosadas

Situación 2. Vivienda Colectiva

Situación 3. Vivienda Aneja

Situación 4. Vivienda de Protección Pública (VPP)

**21. El uso terciario (uso 7)** comprende las actividades destinadas a la realización de transacciones comerciales, servicios personales, administrativos, técnicos o monetarios y de mercancías, excepto las incluidas en los usos de Equipamiento y Servicios Urbanos y Administrativos. Comprende 3 situaciones:

Situación 1. Oficina

Situación 2. Comercial al por menor, de carácter no concentrado

2.1. Locales comerciales

2.2. Galerías Comerciales

Situación 3. Comercial al por menor de carácter concentrado

3.1. Grandes Almacenes sin aparcamiento

3.2. Centros comerciales

**b. Uso equipamental hotelero**

**22. En edificios de uso principal residencial se puede desarrollar el uso complementario equipamental hotelero en:**

- **planta baja**, siempre que cuenten con acceso independiente.

- **planta primera**, siempre que cuenten con acceso independiente en edificios posteriores a 1995 y sin acceso independiente en edificios anteriores a 1995.

- **plantas altas**, siempre que cuenten con acceso independiente y siempre que se sitúen por debajo de las plantas destinadas al uso de vivienda.





**23.** En edificios de **uso principal terciario de oficinas** se puede desarrollar el **uso complementario equipamental hotelero** en:

- **planta baja, planta primera y plantas altas.**

**24.** En edificios de **uso principal terciario comercial** se puede desarrollar el **uso complementario equipamental hotelero** en:

- **planta baja, planta primera y plantas altas**, siempre que cuenten con acceso independiente.

### **c. Viviendas para uso turístico**

**25.** El vigente PGOU no distingue de forma específica las **viviendas para uso turístico**. Pero, en la medida en que en esta categoría de alojamiento se desarrolla una actividad turística, el Ayuntamiento de Bilbao ha interpretado que se encuentra encuadrada dentro del *uso 3 Equipamientos, Situación 7 Hotelero* (Artículo 6.3.18 - Clases de Situaciones en el Uso de Equipamiento).

Este uso recoge las actividades que, destinadas a satisfacer alojamiento temporal, realizan los establecimientos que están sujetos a legislación específica. Se incluyen en esta situación, a título de ejemplo: hoteles, hostales, apartamentos en régimen de explotación hotelera (apartahotel), pensiones, etc.

Ahora bien, una cuestión es el uso urbanístico que desarrollan las viviendas para uso turístico, que lleva a analizar en primer lugar dónde está permitido desarrollar el uso en cuestión —donde sea posible el **uso equipamental** en la situación 7 hotelero—; y otra cuestión es qué condiciones deben cumplir los inmuebles donde se desarrolle el uso de alojamiento turístico —que sean viviendas, previamente existentes y calificadas como tales—. Y como tales viviendas, deberán reunir y cumplir todos los requisitos que exige el PGOU para el **uso residencial**.

**26.** En edificios de **uso principal residencial** pueden existir **viviendas para uso turístico** en:

- **planta baja**, siempre que cuente con acceso independiente del uso principal y cumplan la condición de que previamente sean viviendas. No obstante, quedan descartados los supuestos de viviendas en planta baja resultantes de la conversión de locales. En estos casos, las viviendas tienen la consideración permanente de vivienda de protección pública tasada municipal, calificación que impide por su propia naturaleza que puedan tener un uso diferente del residencial, de conformidad con la normativa reguladora de las viviendas de protección pública, e incompatible, por tanto y en cualquier caso, con el uso de equipamiento de alojamiento turístico.
- **planta primera**, siempre que cuenten con acceso independiente del uso principal o que la planta baja esté comunicada con la primera; o caso de ubicarse en un edificio preexistente al actual PGOU, aunque no cuenten con acceso independiente o con comunicación a la planta baja.



- **plantas altas**, siempre que cuente con acceso independiente del uso principal y que se sitúe por debajo de las plantas destinadas al uso de vivienda.

**27.** Asimismo, actualmente pueden existir **viviendas para uso turístico** en edificios de **uso principal terciario de oficinas**, en:

- **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.

**28.** No pueden existir **viviendas para uso turístico** en edificios de **uso principal terciario comercial**.

#### **d. Habitaciones de viviendas particulares para uso turístico**

**29.** El vigente PGOU tampoco distingue de forma específica las **habitaciones de viviendas particulares para uso turístico**, pero, dado que en dichas viviendas debe tener la residencia estable efectiva la persona titular de la actividad, el Ayuntamiento de Bilbao ha interpretado que se encuentra incluida en el **uso 6 residencial** (art. 6.3.34).

Así, estas viviendas donde se ofrece alojamiento en habitaciones deben estar obligatoriamente ubicadas en edificios de uso residencial.

#### **e. Otros posibles usos en edificios de uso principal residencial**

**30.** En edificios de **uso principal residencial** se puede desarrollar el **uso complementario terciario de oficinas** en:

- **planta primera**, siempre que cuenten con acceso independiente del uso principal o que la planta baja esté comunicada con la primera. No obstante, también en planta primera de los edificios existentes a la entrada en vigor del PGOU (1995), que no cuenten con acceso independiente o no esté comunicada con la planta baja.
- **planta baja**.

**31.** En edificios de **uso principal residencial** se puede desarrollar el **uso complementario terciario comercial** en:

- **planta primera**, siempre que cuenten con acceso independiente del uso principal o que la planta baja esté comunicada con la primera. Las primeras plantas destinadas al comercio no podrán ser independientes del local de planta baja, debiendo tener contacto entre ambas plantas al menos en una superficie regular equivalente al quince por ciento (15%) de la superficie de la planta superior o primera.
- **planta baja**, siempre que cuenten con acceso independiente del uso principal.

## **2. Planes Especiales del Casco Viejo y de Bilbao La Vieja**

**32.** Los barrios del Casco Viejo y de Bilbao La Vieja están sometidos a un régimen más restringido, en relación con el establecimiento de viviendas para



uso turístico en edificios de uso principal residencial, en virtud de sus Planes Especiales.

### A. Plan Especial de Rehabilitación (PER) del Casco Viejo

33. El PER del Casco Viejo fue aprobado por el Acuerdo Plenario de 18 de febrero de 1998 y publicado en el Boletín Oficial de Bizkaia de 26 de octubre de 1998. Ha sido modificado parcialmente en 32 ocasiones, siendo publicada la última modificación el 19 de julio de 2016.

34. El artículo 22 del PER del Casco Viejo, referido al uso hotelero, establece lo siguiente, dentro de su apartado 4:

En situaciones c) y d) *[agrupaciones de 11 a 25 dormitorios, y/o superficie total construida entre 200 y 500 m<sup>2</sup>, o agrupaciones hasta 10 dormitorios, apartamentos o departamentos y/o hasta 200 m<sup>2</sup> de superficie total construida]*, desarrollando el uso en edificios sin tipología específica, destinados al uso residencial en general y **únicamente en los que no exista ya instalada una actividad de esa categoría**, sólo se admitirá la nueva instalación de dichas categorías en las **plantas primeras**, salvo que se acredite junto con la solicitud de licencia, la gestión de un acceso independiente de los elementos comunes, en cuyo caso podrá instalarse en cualquier planta del edificio, pero siempre por debajo de las plantas en las que exista uso de vivienda.

35. Por tanto, en el Casco Viejo de Bilbao, sólo pueden instalarse viviendas para uso turístico en edificios de uso principal residencial en:

- **planta primera**, siempre que sólo haya una vivienda para uso turístico en la planta.
- **plantas altas**, siempre que cuenten con acceso independiente del uso principal y que se sitúen por debajo de las plantas destinadas al uso de vivienda, y siempre que sólo haya una vivienda para uso turístico en el edificio.

### B. Plan Especial de Rehabilitación y Reforma Interior (PERRI) del Área de Bilbao La Vieja

36. El PERRI de Bilbao La Vieja fue aprobado por en 1994. Ha sido modificado parcialmente en varias ocasiones, siendo la última modificación de 2008.

37. El artículo 7.6.2 del PERRI de Bilbao La Vieja, referido a los usos en plantas primeras, entreplantas y plantas altas, establece lo siguiente, en su último párrafo:

El uso de Equipamiento hotelero en edificio destinados a uso residencial en general, únicamente se admitirá **en aquellos edificios donde no se ubique otro uso de equipamiento hotelero**, permitiéndose en este caso sólo en este caso sólo en **plantas primeras**, salvo que se acredite junto con la solicitud de licencia la gestión de un acceso independiente de los elementos comunes, en cuyo caso, podrá instalarse en **cualquier planta** del edificio pero siempre por debajo de las plantas en las que exista uso de vivienda.



**38.** Por tanto, en Bilbao La Vieja sólo pueden instalarse viviendas para uso turístico en edificios de uso principal residencial en:

- **planta primera**, siempre que sólo haya una vivienda para uso turístico en la planta.
- **plantas altas**, siempre que cuenten con acceso independiente del uso principal y que se sitúen por debajo de las plantas destinadas al uso de vivienda, y siempre que sólo haya una vivienda para uso turístico en el edificio.

## V. Modificación del PGOU

### 1. Nueva normativa de las viviendas de uso turístico

**39.** La modificación toma como punto de partida la nueva redacción dada al artículo 6.3.18, en donde se recoge expresamente la situación particular de las **viviendas de uso turístico** (situación particular 7.1), sustituyendo la rúbrica de la situación 7 —uso hotelero— por la de uso de alojamiento turístico:

#### **Artículo 6.3.18.- Clases de Situaciones en el Uso de Equipamiento.**

##### **Situación 7.- Uso de Alojamiento Turístico**

Comprende las actividades que, destinadas a satisfacer alojamiento temporal, se realizan en las viviendas para uso turístico y en los establecimientos de alojamiento que están sujetos a legislación específica.

Se distinguen las siguientes situaciones particulares:

7.1: Las **viviendas para uso turístico**.

7.2: Los establecimientos de alojamiento turístico tales como hoteles-apartamento y apartamentos turísticos, integrados por unidades de alojamiento compuestas, al menos, por dormitorio, baño o aseo, salón-comedor y cocina.

7.3: Los establecimientos de alojamiento turístico tales como hoteles, pensiones, albergues u hostels y otros tipos de establecimiento análogos previstos en la legislación sectorial de turismo.

7.4: Los establecimientos de alojamiento turístico tales como agroturismos, casas rurales y campings y otros tipos de establecimiento análogos previstos en la legislación sectorial de turismo.

Se excluyen de esta situación el **alojamiento en habitaciones de viviendas particulares para uso turístico**, que se encuentran incluidas en el uso 6 Residencial, salvo que se supere el número de plazas máximas a ofertar en alquiler que se disponga reglamentariamente, en cuyo caso el alojamiento será considerado un establecimiento hotelero. Con carácter transitorio y supletorio, en tanto no se apruebe el Reglamento sectorial de referencia, se establece un número máximo de tres (3) piezas/dormitorios a ofertar en alquiler, con independencia de las piezas que ocupe la persona titular que mantiene la residencia efectiva en el alojamiento.

**40.** Quedan fuera de esta tipología de equipamientos las **habitaciones de viviendas particulares para uso turístico**, ya que se asimilan a todos los



efectos al uso 6 residencial, sin que sea necesaria ninguna modificación al respecto, más allá de la clarificación que introduce al respecto el artículo 6.3.18 en su párrafo final.

**41.** Se mantienen los criterios generales de posible ubicación de las **viviendas de uso turístico**, resultantes de la interpretación que viene realizando el Ayuntamiento de Bilbao del PGOU vigente. Así, se mantiene la posibilidad de establecer viviendas de uso turístico en **edificios de uso residencial**, en viviendas previamente existentes y calificadas como tales —con permiso de primera utilización, cédula de habitabilidad o documento análogo—, en las siguientes plantas:

- **primeras plantas**, sin acceso independiente si las viviendas son anteriores a 1995 y con acceso independiente si son posteriores a 1995.
- **plantas bajas**, eliminándose la exigencia actual de acceso independiente. Sólo cabe este uso de alojamiento en viviendas en planta baja que previamente hubieran servido al uso residencial y obtenido la calificación de viviendas, y nunca en viviendas tasadas municipales resultantes de la conversión de locales en planta baja
- **plantas altas**, con acceso independiente y siempre por debajo de las plantas destinadas al uso de vivienda.
- cuando tanto la **planta baja** como la **primera planta** compartan acceso con las viviendas de uso residencial, las viviendas de uso turístico únicamente podrán implantarse en una sola planta que, será en la más baja de las plantas destinadas al uso de vivienda, a fin de garantizar que el uso turístico siempre se desarrolle por debajo del residencial.

**42.** La condición de que se ubiquen en edificios de **uso residencial** ocasiona la eliminación de la posibilidad —remota— de que existan viviendas de uso turístico en edificios de **uso terciario de oficinas** (en plantas completas, por encima de oficinas y con acceso independiente).

## 2. Justificación de la reforma

**43.** El Ayuntamiento de Bilbao ha justificado la reforma del PGOU en el ejercicio de sus 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 explica en la Memoria Justificativa, desde 1995 hasta hoy la ciudad y sus actividades económicas han sufrido una importante transformación. El turismo en concreto, era insignificante en el momento en que se elaboró el vigente PGOU, 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, puede 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.

Considera, asimismo, que con esta reforma se minimizan 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 considera que concurren, 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.

**44.** El Ayuntamiento de Bilbao no ha aportado estudio pormenorizado alguno que soporte la justificación de la reforma, más allá de una evolución de los principales indicadores de turismo del período 2011-2016.

## **VI. Análisis desde el punto de vista de la competencia**

### **1. Barreras de entrada**

#### **A. Concepto**

**45.** 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**

**46.** 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 —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 (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>4</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.
- **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.

### C. Consecuencias

**47.** 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.

**48.** 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.

**49.** En consecuencia, la Administración debe evitar la creación de barreras injustificadas y su existencia debería conllevar la intervención de las autoridades de competencia, bien ejerciendo sus facultades de promoción, bien, en caso de normas de rango inferior a la Ley, las de impugnación.

---

<sup>4</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.



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

**50.** La Directiva de Servicios no es de aplicación al urbanismo, tal y como se expresa en su Considerando noveno<sup>5</sup>. No obstante, en el Manual sobre la transposición de la Directiva de Servicios<sup>6</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.

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

**52.** Por ello, esta LEA/AVC considera que la modificación pormenorizada del PGOU de Bilbao en lo relativo a la regulación del uso de alojamiento turístico, así como las regulaciones del PGOU vigente sobre usos que limitan o restringen la realización de actividades económica en edificaciones de uso

---

<sup>5</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>6</sup> <http://www.mineco.gob.es/stfls/mineco/economia/enlaces/destacados/Docu2DS.pdf>





residencial, definen qué actividades comerciales o de servicios se pueden llevar a cabo en edificios ya construidos, por lo que no tienen una naturaleza urbanística<sup>7</sup>, siéndoles aplicables las prescripciones de la Directiva de Servicios y de su normativa de transposición.<sup>8</sup>

### 3. Análisis de la necesidad y proporcionalidad de la reforma del PGOU

**53.** El artículo 38 de la Constitución Española reconoce la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado.

**54.** 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.

**55.** 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”.

**56.** El Ayuntamiento de Bilbao, sin embargo, justifica su reforma del PGOU en “razones justificadas de interés general”, concretadas en “la protección del entorno urbano a través de la ordenación urbanística del suelo”.

**57.** Esta LEA/AVC considera que no existen razones ni de orden público, ni de seguridad pública, ni de salud pública, ni de protección del medio ambiente, ni

---

<sup>7</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 por la Ley 17/2009.

<sup>8</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\\_accos/documents/arxiu/actuacions/ES\\_8\\_2014\\_USOS\\_DEL\\_SOL\\_ESP.pdf](http://acco.gencat.cat/web/.content/80_accos/documents/arxiu/actuacions/ES_8_2014_USOS_DEL_SOL_ESP.pdf)



escasez de recursos naturales ni existencia de inequívocos impedimentos técnicos, que posibiliten el establecimiento de barreras de entrada al mercado de la **actividad económica de explotación de viviendas para uso turístico**, actividad permitida por la Ley vasca de Turismo.

Por consiguiente, considera que dichas barreras de entrada no cumplen los requisitos legales y deben ser removidas.

**58.** Asimismo, considera que no existen razones ni de orden público, ni de seguridad pública, ni de salud pública, ni de protección del medio ambiente, ni escasez de recursos naturales ni existencia de inequívocos impedimentos técnicos, que posibiliten el establecimiento de barreras de entrada al **ejercicio de actividades económicas en edificaciones de uso principal residencial**.

Por consiguiente, considera que dichas barreras de entrada no cumplen los requisitos legales y también deberían ser removidas.

**59.** Asimismo, si se pretende, como también se afirma, evitar que la extensión indiscriminada del mercado de alojamientos turísticos genere molestias, ruidos o problemas de convivencia en las comunidades de propietarios, esta LEA/AVC considera mucho más proporcional que limitar la instalación de viviendas de uso turístico, de forma indiscriminada —a las **plantas bajas**, a las **primeras plantas**, sin acceso independiente si las viviendas son anteriores a 1995 y con acceso independiente si son posteriores a dicho año, y a las **plantas altas**, con acceso independiente y siempre por debajo de las plantas destinadas al uso de vivienda— permitir su libre desarrollo siempre que dicha actividad no esté prohibida en el título constitutivo de la propiedad horizontal o en los estatutos de la Comunidad de Propietarios<sup>9</sup>.

**60.** En consecuencia, esta LEA/AVC considera que son las Comunidades de Propietarios las entidades más apropiadas para limitar o prohibir la realización de actividades económicas en las mismas, en caso de que de ellas se derivasen molestias o se perturbara la convivencia entre vecinos, no considerando que ni necesario ni proporcional el establecimiento de barreras de entrada a la realización de actividades económicas en todas las comunidad de propietarios, incluso en aquellas en la que los vecinos sean abiertamente proclives a su desarrollo.

---

<sup>9</sup> El artículo 17 de la Ley 49/1960, de 21 de julio, sobre propiedad horizontal, establece que los acuerdos que impliquen la aprobación o modificación de las reglas contenidas en el título constitutivo de la propiedad horizontal o en los estatutos de la comunidad, requerirán para su validez la unanimidad del total de los propietarios que, a su vez, representen el total de las cuotas de participación.



**61.** No obstante lo anterior, esta LEA/AVC es consciente de que la reforma pormenorizada del PGOU, objeto del presente informe, modifica mínimamente la situación actual<sup>10</sup> y que es el PGOU vigente desde 1995 —el cual no se ha adaptado a las prescripciones de la Directiva de Servicios, traspuestas en la Ley 17/2009—, el que establece barreras de entrada no necesarias ni proporcionales a la realización de **cualquier tipo de actividad económica** (explotación de viviendas para uso turístico, otros tipos de alojamiento turístico, servicios profesionales, comercio al por menor, etc.) en edificaciones de uso principal residencial.

**62.** Por ello, esta LEA/AVC considera que el vigente PGOU, al establecer barreras de entrada no necesarias ni proporcionales a la realización de cualquier tipo de actividad económica, confiere 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. Además, la situación de privilegio no siempre está justificada en términos de eficiencia empresarial y se puede estar perjudicando a potenciales operadores más eficientes.

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 actividades económicas, respecto de propietarios o inquilinos de las viviendas situadas en el resto de plantas, que se ven imposibilitados de realizar actividad económica alguna.

**63.** En consecuencia, se recomienda al Ayuntamiento de Bilbao que modifique el vigente PGOU y proceda a eliminar toda barrera de entrada a la realización de actividades económicas en edificaciones de uso principal residencial, depositando en las Comunidades de Propietarios la limitación o prohibición de dichas actividades, cuando de ellas se derivasen molestias o se perturbara la convivencia entre vecinos.

---

<sup>10</sup> Únicamente respecto (i) de la eliminación del requisito de acceso independiente para el establecimiento de viviendas de uso turístico en plantas bajas, (ii) de la obligación de establecer las viviendas de uso turístico en una sola planta, la más baja de las plantas destinadas al uso de vivienda, cuando tanto la planta baja como la primera planta carezcan de acceso independiente y (iii) de la eliminación de la remota posibilidad de que existan viviendas de uso turístico en edificios de uso terciario de oficinas en plantas completas, por encima de oficinas y con acceso independiente



## VII. Facultad de impugnación de la LEA/AVC

**64.** El artículo 13.2 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia establece que los órganos competentes de las Comunidades Autónomas están legitimados para impugnar ante la jurisdicción competente actos de las Administraciones Públicas autonómicas o locales de su territorio sujetos al Derecho Administrativo y disposiciones generales de rango inferior a la ley de los que se deriven obstáculos al mantenimiento de una competencia efectiva en los mercados

Asimismo, la Ley 1/2012, de 2 de febrero, de la Autoridad Vasca de la Competencia, atribuye a este organismo, en su artículo 3.4, la facultad de impugnar ante la jurisdicción competente los actos sujetos al derecho administrativo y las disposiciones generales de rango inferior a la ley, de las Administraciones Públicas autonómica, foral y local de la Comunidad Autónoma de Euskadi, cuando de ellos se deriven obstáculos al mantenimiento de una competencia efectiva en los mercados. Se exceptúan de dicha competencia las normas forales fiscales de las Juntas Generales de los territorios históricos.

**65.** El artículo 46 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa establece que en los litigios entre Administraciones, el plazo para interponer recurso contencioso-administrativo será de **dos meses**. Cuando hubiera precedido el requerimiento regulado en el artículo 44, el plazo se contará desde el día siguiente a aquel en que se reciba la comunicación del acuerdo expreso o se entienda presuntamente rechazado.

**66.** En relación al citado requerimiento, el artículo 44 de la Ley 29/1998 establece que cuando una Administración interponga recurso contencioso-administrativo contra otra, **podrá requerirla** previamente para que derogue la disposición, anule o revoque el acto, haga cesar o modifique la actuación material, o inicie la actividad a que esté obligada.

El requerimiento se debe dirigir al órgano competente mediante escrito razonado que concretará la disposición, acto, actuación o inactividad, y deberá producirse en el plazo de dos meses contados desde la publicación de la norma o desde que la Administración requirente hubiera conocido o podido conocer el acto, actuación o inactividad.

El requerimiento se entenderá rechazado si, dentro del **mes** siguiente a su recepción, el requerido no lo contestara.

El citado artículo añade que queda a salvo lo dispuesto sobre esta materia en la legislación de régimen local.



**67.** La legislación de régimen local se concreta en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, que establece en su artículo 65 que cuando la Administración del Estado o de las Comunidades Autónomas considere, en el ámbito de sus respectivas competencias, que un acto o acuerdo de alguna Entidad local infringe el ordenamiento jurídico, **podrá requerirla**, invocando expresamente dicho artículo 65, para que anule el acto en el plazo máximo de **un mes**.

El requerimiento debe ser motivado y expresar la normativa que se estime vulnerada. Se debe formular en el plazo de **quince días hábiles** a partir de la recepción de la comunicación del acuerdo.

La Administración del Estado o de la Comunidad Autónoma podrá **impugnar** el acto o acuerdo ante la jurisdicción contencioso-administrativa dentro del plazo de dos meses señalado en la Ley 29/1998, contado desde el día siguiente a aquel en que venza el requerimiento dirigido a la Entidad local, o al de la recepción de la comunicación de la misma rechazando el requerimiento, si se produce dentro del plazo señalado para ello.

La Administración del Estado o de la Comunidad Autónoma podrá también **impugnar directamente** el acto o acuerdo ante la jurisdicción contencioso-administrativa, sin necesidad de formular requerimiento, en el plazo de dos meses señalado en la Ley 29/1998.

**68.** En consecuencia, esta LEA/AVC podría **impugnar directamente** ante la jurisdicción contencioso-administrativa el acuerdo plenario de aprobación definitiva de la modificación del PGOU en el plazo de dos meses desde su publicación, o bien solicitar al Ayuntamiento de Bilbao que le comunique dicho acuerdo y, en el plazo de quince días hábiles a partir de la recepción de la comunicación del acuerdo, **requerirle** para que lo anule en el plazo máximo de un mes, y, en caso de rechazarse el requerimiento o no recibir respuesta, impugnar ante la jurisdicción contencioso-administrativa dicho acuerdo en el plazo de dos meses contado desde el día siguiente a aquel en que venza el requerimiento o al de la recepción de la comunicación de la misma rechazando el requerimiento.

**69.** En el presente caso, dado que esta LEA/AVC considera que es el PGOU vigente el que establece barreras de entrada no necesarias ni proporcionales a la realización de actividades económicas en edificaciones de uso principal residencial —contra el que no puede interponerse recurso contencioso-administrativo por razón de plazos—, la hipotética impugnación de la reforma del PGOU podría conllevar —en caso de éxito en las correspondientes instancias judiciales— la liberalización de la realización de una concreta actividad económica en edificios de uso principal residencial, manteniéndose,



sin embargo, de forma discriminatoria las limitaciones al desarrollo de las demás actividades económicas, limitaciones que esta LEA/AVC conceptúa como barreras de entrada no necesarias ni proporcionales y, por tanto, contrarias a la Directiva de Servicios y a su Ley de transposición.

**70.** En consecuencia, dado que la hipotética impugnación de la reforma del PGOU conllevaría una discriminación entre actividades económicas, esta LEA/AVC no impugnará la reforma que el Ayuntamiento de Bilbao apruebe definitivamente, pero, sin embargo, desplegará actividades de promoción ante dicha institución, con el fin de que se modifique en profundidad el PGOU vigente, se adapte a las prescripciones de la Directiva de Servicios y de su Ley de transposición y se elimine, por ello, cualquier tipo de barrera de entrada no necesaria ni proporcional a la realización de actividades económicas en edificaciones de uso principal residencial.

## VIII. Conclusiones

**PRIMERA.-** El PGOU vigente desde 1995 —el cual no ha adaptado sus regulaciones de naturaleza no urbanísticas a las prescripciones de la Directiva de Servicios, traspuestas en la Ley 17/2009—, establece barreras de entrada no necesarias ni proporcionales a la realización de **cualquier tipo de actividad económica** (explotación económica de viviendas para uso turístico, otros tipos de alojamiento turístico, servicios profesionales, comercio al por menor, etc.) en edificaciones de uso principal residencial.

Este PGOU vigente en la actualidad confiere una posición privilegiada a los operadores incumbentes y privilegia a los propietarios o inquilinos de viviendas situadas en las plantas en las que se permite la realización de actividades económicas, respecto de propietarios o inquilinos de las viviendas situadas en el resto de plantas, que se ven imposibilitados de realizar actividad económica alguna.

**SEGUNDA.-** La modificación pormenorizada del PGOU de Bilbao en lo relativo a la regulación del uso de alojamiento turístico no corrige la situación restrictiva actual para la realización de cualquier tipo de actividad económica en edificaciones de uso principal residencial, sino que establece barreras de entrada no necesarias ni proporcionales al mercado de la **actividad económica de explotación de viviendas para uso turístico**, actividad permitida por la Ley vasca de Turismo.

**TERCERA.-** Las Comunidades de Propietarios son las entidades más apropiadas para limitar o prohibir la realización de actividades económicas en



las mismas, en caso de que de ellas se derivasen molestias o se perturbara la convivencia entre vecinos, siguiendo el procedimiento establecido en la Ley sobre propiedad horizontal.

**CUARTA.-** Una hipotética impugnación de la modificación pormenorizada del PGOU de Bilbao en lo relativo a la regulación del uso de alojamiento turístico podría resultar discriminatoria respecto de las demás actividades económicas, dado que esta LEA/AVC considera que es el PGOU vigente desde 1995 el que establece barreras de entrada no necesarias ni proporcionales a la realización de actividades económicas en edificaciones de uso principal residencial.

**QUINTA.-** Esta LEA/AVC desplegará actividades de promoción ante el Ayuntamiento de Bilbao, con el fin de que se modifique en profundidad el PGOU vigente, se adapte a las prescripciones de la Directiva de Servicios y de su Ley de transposición y se elimine, por ello, cualquier tipo de barrera de entrada no necesaria ni proporcional a la realización de actividades económicas en edificaciones de uso principal residencial.