



Lehiaren
Euskal Agintaritza
Autoridad Vasca
de la Competencia

INFORME SOBRE LA NORMATIVA URBANÍSTICA DEL MUNICIPIO DE LOIU Y SU IMPLICACIÓN EN LA ACTIVIDAD ECONÓMICA DE ALOJAMIENTO EN VIVIENDAS PARA USO TURÍSTICO

CONSEJO VASCO DE LA COMPETENCIA
LEA/AVC 588-PROM-2022

Pleno:

Alba Urresola Clavero, Presidenta

Rafael Iturriaga Nieva, Vocal

Enara Venturini Álvarez, Vocal

Ainara Herce San Martín, Secretaria

El Consejo Vasco de la Competencia (en adelante CVC), con la composición ya expresada, ha dictado en su reunión celebrada el 30 de marzo de 2023 el siguiente informe en relación con la normativa urbanística del municipio de LOIU y su implicación en la actividad económica de alojamiento en viviendas para uso turístico.



SUMARIO:

I. OBJETO DEL INFORME.....	3
II. MARCO NORMATIVO DEL ALOJAMIENTO TURÍSTICO EN VIVIENDAS PARTICULARES	3
1. Ley de Arrendamientos Urbanos.....	3
2. Ley vasca de Turismo.....	4
3. Decreto vasco de viviendas turísticas.....	6
4. Alojamientos en habitaciones y viviendas particulares en el ámbito rural	7
5. Decreto vasco de registro de empresas y actividades turísticas.....	8
6. Conclusión derivada de la normativa aplicable.....	9
III. NORMATIVA DEL AYUNTAMIENTO DE LOIU SOBRE CLASIFICACIÓN DEL SUELO Y RÉGIMEN DE USOS	10
IV. ANÁLISIS DESDE EL PUNTO DE VISTA DE LA COMPETENCIA.....	11
1. Barreras de entrada.....	11
1.1. Concepto	11
1.2. Requisitos	11
1.3. Consecuencias	13
2. Aplicación de la Directiva de Servicios a la normativa urbanística	13
3. Análisis de la necesidad y proporcionalidad de la normativa del Ayuntamiento de Loiu	15
IV.CONCLUSIONES	16

I. OBJETO DEL INFORME

1. El 13 de mayo de 2022 tuvo entrada en el registro de la Autoridad Vasca de la Competencia (LEA/AVC) un escrito en el que el interesado manifestaba que tras la adquisición de una vivienda (tipo chalet) para uso habitual en el municipio de Loiu, estaba interesado en destinar un espacio de la misma al alquiler turístico, ya que dispone de bastante espacio y un entorno favorable. La vivienda consta de planta baja más dos alturas agrupadas en una pequeña urbanización de 10 viviendas iguales e independientes una de otra, en [REDACTED]

2. El interesado aduce que al consultar con el Ayuntamiento de Loiu e informalmente le comunicaron que “en esa casa en concreto no se podía ejercer la actividad turística puesto que estaba considerada en el Plan General como *zona rural*, y como tal no se contemplaba ese uso, ni para alquiler completo, ni por habitaciones.

3. Finalmente, con fecha 22 de junio de 2022, el interesado presenta solicitud formal ante el Ayuntamiento de Loiu “para ejercer la actividad turística en mi vivienda”, siendo denegada expresamente por parte del Ayuntamiento mediante resolución de 26 de enero de 2023, en base a que “la parcela objeto de Informe se sitúa en Suelo No Urbanizable, en una Zona Agroganadera y Campiña dentro de la subcategoría de Paisaje Rural de Transición (...) de acuerdo con el PGOU de Loiu vigente, aprobado definitivamente mediante Orden Foral del Departamento Foral de Presidencia, de 1003/2013, de 8 de febrero.”

4. 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 de Arrendamientos Urbanos

5. La Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos¹, conceptúa, en su artículo 2, como arrendamiento de vivienda aquel arrendamiento que recae sobre

¹ Texto consolidado accesible en:

<https://www.boe.es/eli/es/l/1994/11/24/29/con>



una edificación habitable cuyo destino primordial sea satisfacer la necesidad permanente de vivienda del arrendatario.

6. 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 turística².

2. Ley vasca de Turismo

7. El artículo 2.2.b) de la Ley 13/2016, de 28 de julio, de Turismo³ 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 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.

² Redacción dada por el Artículo primero, Dos, del Real Decreto-ley 7/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler. Texto consolidado accesible en:

<https://www.boe.es/eli/es/rdl/2019/03/01/7/con>

³ Accesible en:

<https://www.euskadi.eus/bopv2/datos/2016/08/1603545a.pdf>

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. Finalmente, el artículo 38 clasifica los establecimientos de **alojamiento** en los siguientes tipos:

a) Establecimientos hoteleros.

b) Apartamentos turísticos.

c) Campings.

d) Agroturismos y casas rurales.

e) Albergues.

f) Otros tipos de establecimientos que se determinen reglamentariamente

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 2.j) define a los **establecimientos de alojamiento turístico** como aquellos locales, instalaciones y bienes muebles abiertos al público en general en los que se prestan servicios turísticos de alojamiento. Expresamente excluye de esta definición las viviendas para uso turístico y los espacios donde se preste el servicio de alojamiento en habitaciones de viviendas particulares para uso turístico.

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.

El artículo 54 define el **alojamiento en habitaciones de viviendas particulares para uso turístico** como el alojamiento en habitaciones de viviendas particulares mediante precio, ofrecido por motivos vacacionales o turísticos.

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.

3. Decreto vasco de viviendas turísticas

14. El Decreto 101/2018, de 3 de julio, viviendas y habitaciones de viviendas particulares para uso turístico⁴, define en su artículo 1 a las **viviendas para uso turístico** como aquellas que se ofrezcan, comercialicen o cedan 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, 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. De acuerdo con lo establecido en el artículo 5, la persona que vaya a desarrollar la actividad turística de alojamiento en viviendas para uso turístico o en habitación de vivienda particular para uso turístico debe presentar, antes de su inicio, ante la dirección del 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 los siguientes extremos:

(...)

⁴ Accesible en:

<https://www.euskadi.eus/bopv2/datos/2018/07/1803822a.pdf>

b) Conformidad de la actividad turística con las normas municipales relativas a los usos urbanísticos y la edificación.

(...)

16. Una vez presentada la declaración responsable, el artículo 8 establece que 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 los siguientes extremos:

(...)

b) 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.

(...)

4. Alojamientos en habitaciones y viviendas particulares en el ámbito rural

17. Los establecimientos de **alojamiento en el medio rural** vienen regulados en el Decreto 199/2013, de 16 de abril⁵, que desarrolló las Secciones 4.ª y 5.ª del Capítulo II del Título II, de la Ley 6/1994, de 16 de marzo, de Ordenación del Turismo-derogada por la actual, Ley 13/2016, de 28 de julio, de Turismo.

18. En concreto, el artículo 2 del referido Decreto establece que los servicios de alojamiento turístico a los que hace referencia podrán presentar las modalidades de:

- *Agroturismo*
- *Casa Rural*
- *Hotel Rural*
- *Apartamento Rural*
- *Albergue Turístico Rural*

19. Sin embargo, no hace mención alguna, ni al alojamiento en habitaciones de viviendas particulares para uso turístico, ni a las viviendas para uso turístico en el ámbito rural. No desarrollándose, por tanto, tal y como exige el artículo 53.8 de la Ley 13/2016, de Turismo, ni la capacidad máxima de las viviendas para uso turístico, ni el régimen de

⁵<https://www.legegunea.euskadi.eus/eli/es-pv/d/2013/04/16/199/dof/spa/html/webleg00-contfich/es/>

funcionamiento, ni los requisitos y condiciones que deberían cumplir también los alojamientos sitios en el ámbito rural.

20. Posteriormente, el Decreto 101/2018, de 3 de julio, de viviendas y habitaciones de viviendas particulares para uso turístico⁶, en su Disposición Adicional Primera, establece:

21. “Quedan **excluidos** del ámbito de aplicación de la presente norma los alojamientos que se presten en las viviendas y habitaciones de viviendas particulares de uso turístico **situadas en núcleos rurales o en zonas clasificadas como suelo no urbanizable**, los alojamientos que presten las personas agricultoras y ganaderas en los caseríos integrados en una explotación agraria y los alojamientos que se presten en edificios o construcciones que respondan a la arquitectura tradicional, típica de la comarca o zona, que se regularán por lo establecido en la norma específica reguladora de los establecimientos de alojamiento turístico en el medio rural.”

22. Tal exclusión que establece la Disposición Adicional Primera fue objeto de Informe⁷ por parte de la Autoridad Vasca de la Competencia, a petición del Consejero del Departamento de Turismo, Consejo y Turismo. En el mismo se hace hincapié en que las dificultades y costes que desalientan o directamente imposibilitan la entrada de nuevos operadores en un determinado mercado (las llamadas barreras de entrada) **han de ser la excepción y únicamente pueden imponerse cuando no sean discriminatorias, estén justificadas por una razón imperiosa de interés general y sean proporcionadas.**

23. A mayor abundamiento la exclusión se manifiesta en una Disposición Adicional de una norma reglamentaria siendo así que la Ley vigente 13/2016, de Turismo **no excluye este tipo de alojamientos en el ámbito rural** por lo que en virtud del principio de jerarquía y de igualdad y no discriminación sí estarían permitidos, **tanto en el ámbito urbano como rural.**

5. Decreto vasco de registro de empresas y actividades turísticas

24. El Decreto 112/2019, de 16 de julio, de registro de empresas y actividades turísticas de Euskadi⁸, regula en su artículo 4 la estructura del mismo, que es la siguiente:

a) Libro I. Empresas y actividades de alojamiento y mediación.

⁶ <https://www.euskadi.eus/bopv2/datos/2018/07/1803822a.pdf>

⁷ https://www.euskadi.eus/contenidos/informacion/informes/es_informes/adjuntos/313_INFORME_DISPOSICION_PISOS_TURISTICOS_web_es.pdf

⁸ Accesible en:

<https://www.euskadi.eus/bopv2/datos/2019/07/1903659a.pdf>

- *Sección 1. Establecimientos de alojamiento.*
 - Epígrafe 1. Hoteles.*
 - Epígrafe 2. Pensiones.*
 - Epígrafe 3. Apartamentos turísticos.*
 - Epígrafe 4. Campings y otras modalidades de acampada.*
 - Epígrafe 5. Agroturismos.*
 - Epígrafe 6. Casas rurales.*
 - Epígrafe 7. Albergues.*
 - Epígrafe 8. Otros establecimientos de alojamiento.*
 - *Sección 2. Viviendas para uso turístico.*
 - Epígrafe 1. Viviendas para uso turístico cedidas enteras.*
 - Epígrafe 2. Viviendas particulares para uso turístico cedidas por habitaciones.*
 - *Sección 3. Empresas turísticas de mediación.*
 - Epígrafe 1. Agencias de viajes.*
 - Epígrafe 2. Otras empresas de mediación.*
- b) *Libro II. Personas guías de turismo habilitadas.*

6. Conclusión derivada de la normativa aplicable

- 25.** 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.
- 26.** Asimismo, de la normativa citada se desprende que el alojamiento en viviendas para uso turístico o en habitaciones en viviendas particulares para uso turístico es una actividad **diferente a la del alojamiento en establecimientos hoteleros, apartamentos turísticos, campings, agroturismos, casas rurales o albergues.**
- 27.** Por último, el **cumplimiento de las normas municipales** relativas a los usos urbanísticos es requisito imprescindible para el ejercicio de la actividad económica de alojamiento en viviendas para uso turístico o en habitaciones en viviendas particulares para uso turístico, **teniendo el informe preceptivo que debe emitir cada ayuntamiento el carácter de vinculante.**

III. NORMATIVA DEL AYUNTAMIENTO DE LOIU SOBRE CLASIFICACIÓN DEL SUELO Y RÉGIMEN DE USOS

28. Al interesado se le niega el ejercicio de actividad turística en su vivienda sita en [REDACTED] en base a la Información urbanística, que la “sitúa en Suelo No Urbanizable, en una Zona Agroganadera y Campiña dentro de la subcategoría de Paisaje Rural de Transición”, de acuerdo con el PGOU de Loiu vigente, aprobado definitivamente mediante Orden Foral del Departamento Foral de Presidencia 1003/2013, de 8 de febrero.

29. Atendiendo a la clasificación del suelo, el artículo 148 del PGOU, establece como régimen de usos los siguientes:

“2b. Paisaje Rural de Transición

Usos Propiciados:

- Agricultura*
- Ganadería*

Usos admisibles:

- Mejora ambiental*
- Recreo extensivo*
- Recreo intensivo*
- Cinegética y piscícola*
- Forestal*
- Industrias agrarias con EIA*
- Caminos rurales y pistas*
- Líneas subterráneas*
- Instalaciones Técnicas de servicios tipo B con EIA*
- Residencial aislado vinculado a explotación agropecuaria*
- Vías de transporte*
- Líneas de tendido aéreo*
- Instalaciones Técnicas de servicios tipo A*
- Edificios de utilidad pública o interés social*

Usos Prohibidos, los restantes usos no declarados Propiciados o Admisibles y en particular:

- Escombreras y vertederos de residuos*

(.....)

Entre los usos propiciados o admisibles NO se encuentra el del hospedaje:

Artículo 61 Hospedaje-R5-

Comprende este uso las actividades que facilitan el servicio de alojamiento temporal, con o sin servicio de comidas, en edificios abiertos al público, con sujeción a las condiciones de la legislación propia de Clasificación de los Establecimientos Hoteleros..

Dentro de este uso se encuentra comprendido el de “Agroturismo”

*Que por lo tanto, **se informa desfavorablemente a la solicitud de ejercer la actividad turística en la vivienda situada en** [REDACTED].”*

30. En consecuencia, el vigente Plan General de Ordenación del Ayuntamiento de Loiu no permite la actividad económica de alojamiento en vivienda o habitación para uso turístico ni el Agroturismo en la zona donde se encuentra esa urbanización, que la califica como como **Suelo No Urbanizable**, Zona Agroganadera y Campiña, dentro de la subcategoría de Paisaje Rural de Transición”.

IV. ANÁLISIS DESDE EL PUNTO DE VISTA DE LA COMPETENCIA Y REGULACIÓN

1. Barreras de entrada

1.1. Concepto

31. 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.

1.2. Requisitos

32. La Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio⁹, que traspuso la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior¹⁰, establece que la normativa reguladora del acceso a una actividad de servicios o del ejercicio de la misma no podrá imponer a los prestadores un régimen de autorización, salvo

⁹ Accesible en:

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

¹⁰ Accesible en:

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



excepcionalmente y siempre que concurran las siguientes condiciones, que habrán de motivarse suficientemente en la ley que establezca dicho régimen.

a) No discriminación: que el régimen de autorización no resulte discriminatorio 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;

b) Necesidad: que el régimen de autorización esté justificado por razones de orden público, seguridad pública, salud pública, protección del medio ambiente, o cuando la escasez de recursos naturales o la existencia de inequívocos impedimentos técnicos limiten el número de operadores económicos del mercado¹¹.

c) Proporcionalidad: que dicho régimen sea 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. Así, en ningún caso, el acceso a una actividad de servicios o su ejercicio se sujetarán a un régimen de autorización cuando sea suficiente una comunicación o una declaración responsable del prestador mediante la que se manifieste, en su caso, el cumplimiento de los requisitos exigidos y se facilite la información necesaria a la autoridad competente para el control de la actividad.

33. Asimismo, el artículo 11. 2 de dicha Ley establece que, excepcionalmente, se podrá supeditar el acceso a una actividad de servicios o a su ejercicio al cumplimiento de algún requisito mencionado en su apartado anterior cuando éste no sea discriminatorio, esté justificado por una razón imperiosa de interés general y sea proporcionado, definiendo el artículo 3.11 el concepto de razón imperiosa de interés general del siguiente modo

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

¹¹ Redacción dada por la disposición final 2.1 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado. Accesible en: <https://www.boe.es/eli/es/l/2013/12/09/20/con>

1.3. Consecuencias

- 34.** 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.
- 35.** 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.
- 36.** 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.

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

- 37.** La Directiva de Servicios 2006/123/CE no es de aplicación al urbanismo, tal y como se expresa en su Considerando noveno. No obstante, en el Manual sobre la transposición de la Directiva de Servicios, 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.

- 38.** 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.

39. Por ello, esta LEA/AVC considera que el vigente Plan General de Ordenación Urbana del municipio de Loiu, aprobado por definitivamente mediante Orden Foral del Departamento Foral de Presidencia 1003/2013, de 8 de febrero restringe la realización de actividades económicas y definen qué actividades y usos se pueden llevar a cabo en zonas declaradas **No Urbanizables** pero consideradas como **Urbanas** en el correspondiente Certificado Catastral y, de facto, en una zona construida urbanizada y habitada desde el año 1978:



Katastroaren Ziurtagiria Certificación Catastral

Zenbaki Finkoa / Número Fijo N9783255C	Elkarturiko Elem./Elem. Asociado(s) 3	Udalerria / Municipio (903) LOIU	Lursailaren Kokatekua / Localización Parcelario 903 904 99 084 001 U01UN		
Kalea edo Aldea / Vía Pública o Pareje (00013) CM KUKULUMENDI BIDEA	Atari Zbk. / N° Portal 008	Eskail. / Esc. UNICA	Solairua / Planta PRIMERA	Aldea /Mano UN	Atea/Puerta
Lursailaren Azalera / Sup. Parcela 169,86 m2	Elom. Azalera Egotzia / Sup. Imputada,Elem. 182,75 m2	Part.Koef. / Cof.Partic.		Era-Birg Urtea /Año Cons-Reha 1978	
Eraikuntza Erabilera / Uso Constructivo VIVIENDA VIV UNIFAMILIAR DE CARACTER UR EN	Izaera/Naturaleza URBANA	Zoru Balioa / Valor Suelo 70.190,32 €	Eraik. Balioa / Valor Constr. 41.418,91 €	Katastro Balioa / Valor Catastral 111.609,23 €	
Elk. Elem. Zoru Balioa / Valor Suelo Elem. Asociado 155.425,94 €	Elk. Elem. Eraik. Balioa / Valor Const. Elem. Asociado 88.512,95 €	Elk. Elem. Katas. Balioa / Valor Catast. Elem. Aso. 243.938,89 €	Ortoargazkia / Ortofoto WN0956	Eskabide Data / Fecha Solicitud 16/05/2019	Orria / Guztira Hoja / De 11:55 / 3



3. Análisis de la necesidad y proporcionalidad de la normativa del Ayuntamiento de Loiu

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

41. El artículo 11.1.a) 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.

42. La Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado 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. LEA/AVC considera que no se ha justificado la existencia de 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 mercado de la actividad económica de alojamiento en viviendas para uso turístico o en habitaciones en viviendas particulares para uso turístico, actividad permitida por la Ley vasca de Turismo y el Decreto vasco 101/2018.

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

44. 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 ni necesario ni proporcional el establecimiento de barreras de entrada a la realización de actividades económicas en todas las Comunidades de Propietarios, incluso en aquellas en la que los vecinos sean abiertamente proclives a su desarrollo.

45. Por ello, se recomienda al Ayuntamiento de Loiu que modifique el vigente Plan General de Ordenación Urbana o, en su caso, a través de las Normas Subsidiarias de Planeamiento correspondientes proceda a la adecuación del suelo a la realidad actual y el cambio de uso en la urbanización sita en [REDACTED] y otros, en su caso, eliminando toda barrera de entrada a la realización de actividades económicas de alojamiento en viviendas para uso turístico o en habitaciones en viviendas particulares para uso turístico, depositando en, su caso, 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.

IV.CONCLUSIONES

PRIMERA: El Plan General de Ordenación Urbano de Loiu de 2013 establece barreras de entrada no necesarias ni proporcionales a la realización de actividades económicas de alojamiento en viviendas para uso turístico o en habitaciones en viviendas particulares para uso turístico, dado que no incluyen como Uso el de las actividades económicas citadas.

SEGUNDA: Por lo tanto, LEA/AVC insta al Ayuntamiento de Loiu a la modificación del Plan General de Ordenación Urbana o, en su caso, se recojan en las correspondientes Normas Subsidiarias de planeamiento municipal, permitiendo la realización de actividades económicas de alojamiento en viviendas para uso turístico o en habitaciones en viviendas particulares para uso turístico, en consonancia con lo establecido en la Ley 13/2016, de 28 de julio, de Turismo y en el Decreto 101/2018, de 3 de julio, viviendas y habitaciones de viviendas particulares para uso turístico, toda vez que en aquella no se hace distinción alguna en este tipo de alojamientos, estando permitidos, tanto en el ámbito urbano como rural.

TERCERA: LEA/AVC desplegará actividades de promoción ante el Ayuntamiento de Loiu, con el fin de que, en consonancia con la conclusión segunda, modifique el Plan General de Ordenación Urbano y elimine cualquier tipo de barrera de entrada no necesaria ni proporcional a la realización de actividades económicas de alojamiento en viviendas para uso turístico o en habitaciones en viviendas particulares para uso turístico.