

RESUMEN (28)

HOSTELERÍA – Alojamientos Turísticos Barcelona

Se ha presentado ante la Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado, en el marco del procedimiento del artículo 28 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (LGUM), información relativa a la existencia de obstáculos a la libertad de establecimiento en el ámbito de los alojamientos turísticos en la ciudad de Barcelona.

La reclamación se presenta contra el Plan Especial Urbanístico de Alojamientos Turísticos (PEUAT) aprobado por el Ayuntamiento de Barcelona el 27 de enero de 2017, por considerar que incumple la LGUM, en particular, el artículo 5 de dicha Ley, en la medida que supone un cierre total del mercado en algunas zonas y casi total en un área muy extensa de la ciudad de Barcelona.

Esta Secretaría considera que la necesidad de corregir las posibles externalidades negativas derivadas de la elevada presión turística que existe en determinadas zonas de la ciudad de Barcelona y la necesidad de conservar las características propias de otros barrios evitando la concentración excesiva de alojamientos turísticos, podrían estar amparadas en la protección del medio ambiente y entorno urbano, así como la consecución de objetivos de política social, y por tanto, justificar la aprobación de un plan de desarrollo urbanístico sostenible.

Asimismo, de acuerdo con la LGUM, los requisitos establecidos serán proporcionados en la medida en que incidan directamente en la consecución de los objetivos perseguidos, atiendan a las circunstancias particulares de cada área afectada de acuerdo con criterios objetivos, sin que existan medidas menos distorsionadoras de la actividad económica que permitan alcanzar dichos objetivos.

[Informe final](#)

[Informe Andalucía ADCA](#)



28/17018

I. INTRODUCCIÓN

Con fecha 8 de septiembre de 2017, tuvo entrada en la Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado, escrito de [...] en representación del [...], en el marco del procedimiento del artículo 28 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (LGUM), informando sobre **la existencia de obstáculos a la libertad de establecimiento en el ámbito de los alojamientos turísticos**. Con fecha 31 de enero de 2018 se solicitó nuevamente la emisión de informe sobre el asunto reclamado.

La reclamación se presenta contra el Plan Especial Urbanístico de Alojamientos Turísticos (PEUAT) aprobado por el Ayuntamiento de Barcelona el 27 de enero de 2017, por considerar que incumple la LGUM, en particular, el artículo 5 de dicha Ley, en la medida que supone un cierre total del mercado en algunas zonas y casi total en un área muy extensa de la ciudad de Barcelona.

El PEUAT distingue cuatro zonas específicas delimitadas en función de su sensibilidad para poder acoger nuevos establecimientos en atención a la intensidad de la oferta actual, la relación de plazas ofertadas respecto de la población residente, la saturación del espacio público, o la especialización urbanística preferente, con restricciones de distinta intensidad para el emplazamiento de nuevos alojamientos turísticos en cada una de estas zonas.

En particular, el interesado cuestiona:

- El ámbito de aplicación del PEUAT que regula de forma uniforme distintos tipos de establecimientos de alojamiento turístico, sin que exista expresamente una justificación de la necesidad y proporcionalidad de las prohibiciones o restricciones de cada una de ellas.
- El ámbito territorial, con prohibiciones de nuevos alojamientos o plazas que afectan a una gran extensión de la ciudad de Barcelona (Zona I y Zona II) y limitaciones en otras zonas.
- La vigencia indefinida, con revisiones que carecen de automatismos para su exigencia.

II. MARCO NORMATIVO

a) Normativa autonómica

La regulación normativa de Cataluña en materia de turismo se encuentra recogida en la Ley 13/2002, de 21 de junio, de turismo de Cataluña¹.

Los alojamientos turísticos son regulados por el Decreto 159/2012, de 20 de noviembre, de alojamiento turístico y de viviendas de uso turístico² que diferencia entre establecimientos hoteleros (hoteles, aparto-hoteles, hostales y pensiones), apartamentos turísticos³ y viviendas de uso turístico⁴, y en lo concerniente a los albergues de juventud⁵, por lo establecido en la Ley 38/1991, de 30 de diciembre, de Instalaciones Destinadas a Actividades con Niños y Jóvenes, aprobada mediante Decreto 140/2003, de 10 de junio.

De acuerdo a los decretos mencionados, el régimen de intervención administrativa para el inicio de una actividad de alojamiento turístico es el de declaración responsable para el grupo de establecimientos hoteleros y apartamentos turísticos y en el caso de las viviendas de uso turístico se requiere una comunicación previa, debiendo en ambos casos inscribirse en el Registro de Turismo de Cataluña⁶. La comunicación previa se requiere también para la explotación de albergues juveniles⁷

¹ **Artículo 38.** Concepto.

“1. Tienen la consideración de establecimiento de alojamiento turístico los que, de forma habitual y con carácter profesional, ofrecen a los usuarios turísticos, mediante precio, alojamiento temporal que no constituya un cambio de residencia para la persona alojada, de acuerdo con las condiciones y las características establecidas por reglamento.

2. Las personas titulares de los establecimientos de alojamiento turístico deben obtener la autorización o presentar la comunicación o declaración responsable exigida por la normativa vigente antes del inicio de su actividad”.

² *Las definiciones y clasificación de los distintos establecimientos se encuentran regulados en los siguientes artículos: Establecimientos hoteleros (artículos 32 a 36); Apartamentos turísticos (artículo 37); y Viviendas de uso turístico (artículos 66 a 72).*

³ *Los apartamentos turísticos son edificios o conjuntos continuos constituidos en su totalidad por apartamentos o estudios, como establecimiento único o como unidad empresarial de explotación, con los servicios turísticos correspondientes.*

⁴ *Viviendas cedidas por su propietario, directa o indirectamente, a terceros, de manera reiterada y a cambio de una contraprestación económica, para una estancia de temporada.*

(...) “se considera estancia de temporada toda ocupación de la vivienda por un periodo de tiempo continuo igual o inferior a 31 días, y se considera cesión reiterada cuando la vivienda se cede dos o más veces dentro del periodo de un año” (artículo 66 Decreto 159/2012).

⁵ *“Se entiende por albergue de juventud toda instalación que permanente o temporalmente se destine a dar alojamiento, como lugar de paso, de estancia o de realización de una actividad, a jóvenes, en forma individual o colectiva, así como, con determinadas condiciones, a familias, adultos y grupos de niños”.*

⁶ Artículos 5, 6 y 68 del Decreto 159/2012, de 20 de noviembre.

⁷ Artículo 3 de la Ley 38/1991, de 30 de diciembre, de Instalaciones Destinadas a Actividades con Niños y Jóvenes, aprobada mediante Decreto 140/2003, de 10 de junio.

Cabe, asimismo, mencionar, el Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de Urbanismo y el Decreto 305/2006 que aprueba el Reglamento que desarrolla la Ley de Urbanismo,⁸ que hacen referencia a la posibilidad de establecer limitaciones de uso en los planes especiales urbanísticos. Asimismo, La Ley de Urbanismo señala que el Ayuntamiento de Barcelona tiene las competencias urbanísticas que les atribuye la Ley 22/1998, de 30 de diciembre, de la Carta Municipal de Barcelona, sobre la que nos referimos a continuación, las cuales prevalecen sobre las que determina la Ley de Urbanismo⁹.

b) Normativa municipal

En el ámbito municipal, cabe mencionar la Carta Municipal de Barcelona, aprobada por Ley 22/1998, de 30 de diciembre, que se configura como norma básica del ordenamiento jurídico propio del gobierno local de la ciudad de Barcelona. Esta norma contempla la realización de planes especiales de usos:

Artículo 67:

1. [...]
2. *“Los planes especiales de usos tienen como objetivo ordenar la incidencia y los efectos urbanísticos, medioambientales y sobre el patrimonio urbano que las actividades producen en el territorio, mediante la regulación de su intensidad y las condiciones físicas de su desarrollo en función de las distancias, el tipo de vía urbana y circunstancias análogas”.*
3. [...].

Asimismo, el **artículo 68.5** de dicha norma señala: *“Los órganos competentes para la aprobación inicial de los instrumentos de planeamiento pueden acordar, con el fin de estudiar su formación o bien su reforma, la suspensión del otorgamiento de licencias de parcelación de los terrenos, de edificación, reforma o rehabilitación, de derribo, instalación o ampliación de actividades o de usos concretos. El acuerdo que se adopte debe determinar el alcance de la suspensión”.*

La Carta Municipal de Barcelona, también señala en su **Artículo 71**: *“La autorización de instalación y apertura de actividades, industrias y establecimientos de cualquier tipo requiere, en cualquier caso, la autorización del Ayuntamiento de Barcelona”.*

⁸ Artículo 93.6: *“Cuando los planes especiales tienen por objeto la regulación de usos, de forma genérica o singularizada, les corresponde establecer la determinación de los usos prohibidos así como, en su caso, las medidas a adoptar para su erradicación”.*

⁹ Disposición adicional decimosexta.

En aplicación de la normativa anteriormente mencionada se ha aprobado el PEUAT en la ciudad de Barcelona, cuya memoria establece que tiene como objetivos principales garantizar la mejora de las condiciones socioambientales del espacio público, favorecer la movilidad sostenible, atender la diversidad morfológica del tejido urbano, preservar la calidad del espacio público y minimizar la presión del turismo sobre éste, evitar distorsiones en la convivencia ciudadana derivadas de esta presión, garantizando asimismo el derecho a la vivienda.

Como ya se ha señalado, el PEUAT regula los usos del suelo correspondientes a las siguientes actividades:

- Establecimientos de alojamiento turístico en sus diversas modalidades regulados por el Decreto 159/2012, de 20 de noviembre (establecimientos hoteleros, hostales, pensiones, apartamentos turísticos y viviendas de uso turístico)
- Albergues de juventud regulados por el Decreto 140/2003 de 10 de junio
- Las residencias colectivas docentes destinadas a alojamiento temporal¹⁰.

El PEUAT establece una serie de condiciones generales de emplazamiento de alojamientos turísticos (artículo 9), así como las condiciones fijadas en cada una de las zonas diferenciadas.

El PEUAT distingue cuatro zonas específicas con regulación propia. Cada una de éstas se caracteriza por la distribución de los alojamientos en su territorio, la proporción entre el número de plazas que ofrecen y la población residente actual, la relación y las condiciones en que se dan determinados usos, la incidencia de las actividades en el espacio público y la presencia de puntos de interés turístico.

El PEUAT distingue cuatro zonas específicas:

1. Zona Específica 1¹¹ (artículo 15 de las ordenanzas del PEUAT). En esta zona se prohíben nuevos alojamientos turísticos, aun cuando se produzca el cese de alguno (objetivo decrecimiento)

¹⁰ A los efectos del PEUAT, son residencias colectivas docentes destinadas a alojamiento temporal las residencias y colegios mayores universitarios, las residencias de estudiantes y colegios mayores no universitarios, y otras residencias docentes de alojamiento temporal, con independencia de que su titularidad sea pública o privada (artículo 7.1).

¹¹ Integra el distrito de Ciutat Vella, los barrios de l'Antiga Esquerra i Dreta de l'Eixample, parte del barri de Sant Antoni (les islas situadas al este de la calle del Comte d'Urgell y al sur de la calle de Floridablanca), y los barrios del Poble Sec, d'Hostafrancs, la Vila de Gracia, la Vila Olímpica del Poblenou y el barrio del Poblenou.

2. Zona Específica 2¹² (artículo 16 de las ordenanzas del PEUAT). En esta zona tampoco se permite la instalación de ningún nuevo alojamiento turístico, si bien cuando se dé de baja un establecimiento se podrá implantar otro del mismo número de plazas.
3. Zona Específica 3¹³ (artículo 17 de las ordenanzas del PEUAT). Se permite bajo determinadas condiciones implantar nuevos establecimientos y ampliar los existentes con un número máximo de plazas que suponen un incremento anual del 1% del total de plazas censadas.
4. Zona Específica 4¹⁴ (artículo 18 de las ordenanzas del PEUAT). Se agrupan tres zonas de características dispares y separadas en las que será factible implantar nuevos alojamientos turísticos bajo determinadas condiciones, con un límite máximo. En esta zona se establecen condiciones de regulación específica para graduar la intensidad de los usos, acorde con las particularidades de cada una de las tres áreas diferenciadas.

El PEUAT será revisado si concurre alguna de las siguientes circunstancias (disposición final segunda):

- Que resulte procedente ajustarlo en función de las previsiones del Plan Estratégico de Turismo, del Plan Estratégico de Vivienda o del Plan Estratégico de movilidad turística.
- A los 4 años de su entrada en vigor a la luz de la valoración de sus efectos.
- A los dos años si se han alcanzado las $\frac{3}{4}$ partes de la previsión de crecimiento de la zona 3.
- Que la Zona 1 disminuya la relación de la población flotante residente a fin de igualarse con la zona 2.

III. CONSIDERACIONES DE LA SECRETARÍA DEL CONSEJO PARA LA UNIDAD DE MERCADO

¹² Corresponde a los los barrios de la Nova Esquerra de l'Eixample, parte de Sant Antoni (las islas situadas al oeste de la calle del Comte d'Urgell y al norte de la calle de Floridablanca), la Sagrada Familia, Fort Pienc, la Font de la Guatlla, Sants, Les Corts, Sant Gervasi – Galvany, parte de los barrios del Putxet y el Farro y de Vallcarca y els Penitents, La Salut, el Camp d'en Grassot y Gracia Nova, el Baix Guinardo, y los barrios del Parc y la Llacuna del Poblenou, y de Diagonal Mar y el Front Maritim del Poblenou.

¹³ Corresponde al resto del suelo urbano de la ciudad no incluido en las zonas ZE1 y ZE-2, exceptuando las zonas de actuación específica de las subzonas 4A, 4B y 4C.

¹⁴ Se divide en las subzonas : 4A (ámbito Marina del Prat Vermell), 4B (ámbito de La Sagrera) y 4C (ámbito 22@ Nord)

a) Inclusión de la actividad de prestación de servicios de alojamientos turísticos en el ámbito de la LGUM.

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

“b) Actividad económica: cualquier actividad de carácter empresarial o profesional que suponga la ordenación por cuenta propia de los medios de producción, de los recursos humanos, o ambos, con la finalidad de intervenir en la producción o distribución de bienes o en la prestación de servicios.”

La implantación y explotación de alojamientos turísticos constituye una actividad económica y como tal está incluida en el ámbito de aplicación de la LGUM, cuyo artículo 2 establece:

“Esta Ley será de aplicación al acceso a actividades económicas en condiciones de mercado y su ejercicio por parte de operadores legalmente establecidos en cualquier lugar del territorio nacional.”

b) Análisis a la luz de los principios de la LGUM.

En la medida en que el PEUAT fija restricciones de acceso y ejercicio a la prestación de un conjunto de actividades económicas relacionadas con los servicios de alojamiento turístico en la ciudad de Barcelona, aunque su finalidad sea la de ordenación del territorio, se entiende que está incidiendo directamente en una actividad económica, cuyo acceso y ejercicio está determinado por las medidas adoptadas en dicho Plan.

Por tanto, el objeto de este informe es analizar si las restricciones establecidas en el PEUAT de la ciudad de Barcelona para la apertura y explotación de alojamientos turísticos podrían ser contrarias a la LGUM, en la medida que limitan el acceso a una actividad económica en el sector del alojamiento turístico.

En concreto, el interesado cuestiona la necesidad y proporcionalidad de dicho Plan, en la medida en que las disposiciones prohibitivas o limitativas más restrictivas se aplican a zonas muy amplias de la ciudad y tienen una vigencia indeterminada, y además, uniformiza una regulación que afecta a tipos de negocio muy diferentes.

Este informe no entra a valorar, por tanto, todas las restricciones pormenorizadas del PEUAT que eventualmente pueda estar afectando la actividad económica, sino únicamente la limitación de creación de nuevas plazas turísticas que establece el PEUAT.

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

En concreto, el **artículo 5**¹⁵ de la LGUM, relativo al principio de necesidad y proporcionalidad, en su apartado primero, exige que las autoridades competentes que en el ejercicio de sus respectivas competencias establezcan límites al acceso a una actividad económica o su ejercicio, o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, motivarán su necesidad en la salvaguarda de alguna razón imperiosa de interés general de entre las comprendidas en el **artículo 3.11** de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio¹⁶. El apartado segundo del citado artículo considera que cualquier límite o requisito establecido deberá ser proporcionado a la razón imperiosa de interés general invocada, y habrá de ser tal que no exista otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad económica.

Las condiciones para la apertura o ampliación de nuevos alojamientos turísticos fijadas en el PEUAT podrán considerarse acordes con este principio, en la medida en que estén vinculados con la salvaguarda de una razón imperiosa de interés general de las establecidas en la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, y sirvan al objetivo pretendido restringiendo o distorsionando lo menos posible la actividad económica.

La memoria que acompaña al PEUAT señala, que el enorme crecimiento del turismo en la ciudad de Barcelona sin que haya sido acompañado de una planificación ha generado fuertes desequilibrios y ha deteriorado la calidad del espacio público.

¹⁵ **Artículo 5.** Principio de necesidad y proporcionalidad de las actuaciones de las autoridades competentes.

1. Las autoridades competentes que en el ejercicio de sus respectivas competencias establezcan límites al acceso a una actividad económica o su ejercicio de conformidad con lo previsto en el artículo 17 de esta Ley o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, motivarán su necesidad en la salvaguarda de alguna razón imperiosa de interés general de entre las comprendidas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

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

¹⁶ Artículo 3. **Definiciones.**

A los efectos de esta Ley se entenderá por:

(...)

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

En particular, la memoria destaca y cuantifica la elevada presión turística existente en determinadas zonas de la ciudad de Barcelona, lo que hace necesario equilibrar el uso residencial y turístico de forma que se puedan controlar o reducir las externalidades negativas derivadas de dicha presión en términos de expulsión de los propios residentes y de las actividades comerciales al servicio del interés general de dichos residentes, mayor coste de provisión de servicios públicos y equipamiento, así como problemas de movilidad, medioambientales, entre otros.

En otras zonas de menor saturación turística, el PEUAT pretende mantener el carácter propio de los barrios que lo integran, garantizando una distribución territorial equilibrada de los distintos usos y actividades.

La corrección de estas posibles externalidades y la conservación de una distribución equilibrada de los distintos usos y actividades, son finalidades vinculadas a razones imperiosas de interés general como es la protección del medio ambiente y del entorno urbano, y la consecución de los objetivos de política social (vinculado por ejemplo a una adecuada convivencia vecinal), lo que podría justificar, a juicio de esta Secretaría, la aprobación de un plan de desarrollo urbanístico sostenible, teniendo en cuenta además, la limitada capacidad de crecimiento de la ciudad debido a las características geográficas que la rodean.

En este sentido, parece razonable que las medidas contenidas en el PEUAT sean de aplicación a todo tipo de establecimientos turísticos para conseguir el objetivo perseguido, dado que las posibles externalidades negativas que pudieran derivarse de la presión del turismo no dependen del tipo de establecimiento, sino del número de plazas existentes.

Ha de tenerse en cuenta igualmente que la capacidad de crecimiento del mercado turístico en una ciudad no es ilimitada, por lo que corresponde a los poderes públicos analizar y cuantificar con criterios objetivos la saturación del mismo, ponderando todas las RIIG que pudieran verse afectadas. Puede entenderse en esta línea que el número de plazas turísticas en una ciudad no es ilimitado.

Asimismo, ha de valorarse no sólo la justificación de la necesidad de intervención, sino la proporcionalidad de las medidas propuestas, de modo que exista nexo causal entre la RIIG a proteger y las medidas adoptadas, y no existan medidas menos distorsionadoras de la actividad económica que permitan alcanzar dichos objetivos.

La proporcionalidad de los requisitos fijados en el PEUAT para acceder y ejercer la actividad de prestación de servicios de alojamientos turísticos, se deberá valorar atendiendo a las circunstancias particulares de cada área afectada de acuerdo a criterios objetivos, como pueden ser el número de

plazas turísticas existentes, tipología de establecimientos, saturación según ratios de población residente/población flotante, compromiso de revisión del Plan a la luz de la valoración de sus efectos, que sirvan para la consecución de los objetivos perseguidos, y siempre que no existan medidas menos distorsionadoras de la actividad económica que permitan alcanzar dichos objetivos.

IV. CONSIDERACIONES ADICIONALES – SOLUCIÓN PLANTEADA

La necesidad de corregir las posibles externalidades negativas derivadas de la elevada presión turística que existe en determinadas zonas de la ciudad de Barcelona y la necesidad de conservar las características propias de otros barrios evitando la concentración excesiva de alojamientos turísticos, podrían estar amparadas en la protección del medio ambiente y entorno urbano, así como la consecución de objetivos de política social, y por tanto, justificar la aprobación de un plan de desarrollo urbanístico sostenible.

Asimismo, de acuerdo con la LGUM, los requisitos establecidos serán proporcionados en la medida en que incidan directamente en la consecución de los objetivos perseguidos, atiendan a las circunstancias particulares de cada área afectada de acuerdo con criterios objetivos, sin que existan medidas menos distorsionadoras de la actividad económica que permitan alcanzar dichos objetivos.

Una vez recibida la información en el marco de este procedimiento, la SECUM la remitió al punto de contacto de la Comunidad Autónoma de Cataluña, quien a su vez la trasladó a la autoridad competente (Ayuntamiento de Barcelona).

Este Ayuntamiento ha emitido informe al respecto en el cual concluye, que la regulación contenida en el PEUAT está motivada, es proporcionada y responde al objeto propio de los instrumentos de planeamiento urbanístico.

Madrid, 12 de marzo de 2019

LA SECRETARÍA DEL CONSEJO PARA LA UNIDAD DE MERCADO