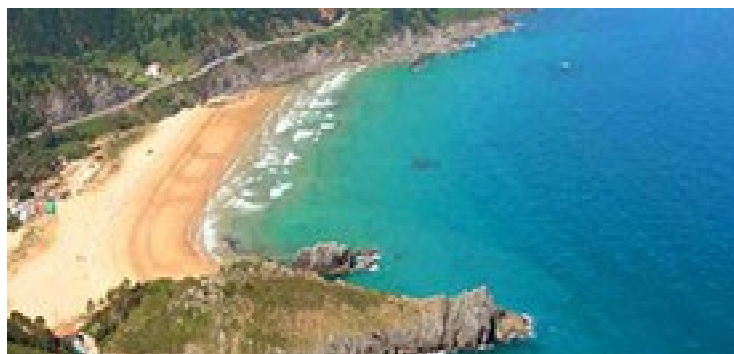




Lehiaren
Euskal Agintaritza
Autoridad Vasca
de la Competencia

GESTIÓN PROCOMPETITIVA DE LAS AUTORIZACIONES PARA OCUPACIÓN DE LAS PLAYAS

LEA/AVC Nº 803-PROM-2025



SUMARIO:

I.	CONTEXTO Y OBJETIVOS DEL INFORME.....	3
II.	MARCO NORMATIVO	8
1.	Examen de la normativa sobre autorizaciones para la ocupación de las playas y la explotación de servicios.	8
2.	Servicios de temporada.....	13
2.1.1.	El surf	17
2.1.2.	El surf en datos	17
2.1.3.	El surf no es una actividad estacional, ni un servicio de temporada	19
III.	PROMOCIÓN DE LA COMPETENCIA	22
IV.	ANÁLISIS DE LA REGULACIÓN MUNICIPAL Y DE LAS CONVOCATORIAS PARA LA EXPLOTACIÓN DE SERVICIOS DE TEMPORADA.....	28
V.	ANÁLISIS DE LA CONSULTA PÚBLICA	43
VI.	RECOMENDACIONES.....	47
	PRIMERA. PLANIFICAR LOS USOS DE LAS PLAYAS Y EJERCER LA INICIATIVA NORMATIVA.....	47
	SEGUNDA. GARANTIZAR LA CONCURRENCIA COMPETITIVA EN LOS PROCEDIMIENTOS AUTORIZATORIOS	51
	TERCERA. EXIGENCIA DE LOCALES COMO CONDICIÓN DE EJECUCIÓN. APLICACIÓN DE FÓMULAS INNOVADORAS	54
	CUARTA. GESTIÓN EFICIENTE DE LAS AUTORIZACIONES: ÁMBITO TEMPORAL Y ESPACIAL	55
	QUINTA. REFORZAR LA VIGILANCIA Y EL CONTROL DE LAS AUTORIZACIONES	58
	ANEXO	60
	KONTSULTA PUBLIKOA CONSULTA PÚBLICA	60

I. CONTEXTO Y OBJETIVOS DEL INFORME



1. Euskadi cuenta con cuarenta y ocho (48) playas en sus 246 km de costa¹. Se trata de espacios de singular valor ambiental y social; frágiles y, a la vez, muy apreciados por su vinculación con el ocio y el descanso de la ciudadanía.

Las playas forman parte del dominio público marítimo-terrestre estatal por mandato del artículo 132² de la CE, incorporado en la legislación ordinaria en el artículo 3.1.b) de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas³ (en adelante, LC).

2. Esta condición, su vulnerabilidad y uso público⁴ exigen ciertas restricciones en su utilización, dirigidas a garantizar, de un lado, la integridad física y ambiental de las playas y, de otro, su disponibilidad para los usos comunes acordes con su naturaleza.

3. Las playas son *per se* un bien escaso; un espacio limitado constituido por zonas de depósito de materiales como arenas, gravas y guijarros, incluyendo escarpes, bermas y dunas, hasta el límite, estas últimas, que resulte necesario para garantizar su estabilidad y la defensa de la costa⁵.

¹ Fuente: <https://opendata.euskadi.eus/catalogo/-/playas-de-euskadi/>. Se han descontado del catálogo los pantanos, embalses y piscinas fluviales.

² Artículo 132.2 de la CE: “*Son bienes de dominio público estatal los que determine la ley y, en todo caso, la zona marítimo-terrestre, las playas, el mar territorial y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental*”.

³ El artículo 4.11 de la Ley 22/1988 de Costas indica que pertenecen asimismo al dominio público marítimo-terrestre estatal los puertos e instalaciones portuarias de titularidad estatal, que se regularán por su legislación específica. Por tanto, se aplica en las playas que resulten incluidas en la delimitación de los Espacios y Usos Portuario de los puertos que sean competencia de la Administración General del Estado.

⁴ Artículo 33 de la LC.

⁵ Artículo 3.1.b) de la LC.

4. Además de actividades dirigidas a la prestación de servicios públicos a las personas usuarias que, en ocasiones, exigen su instalación en las propias playas, tradicionalmente, vienen desarrollándose en las mismas actividades económicas muy ligadas al ocio y al deporte, que exigen la utilización más o menos intensiva de parte de su espacio.

5. La ocupación de las playas para el desarrollo de una actividad económica ha de conjugar los requerimientos derivados de la protección del interés público al que sirven —en este caso, garantizar una adecuada gestión y conservación del patrimonio natural y ambiental, además de su uso público común—, con los intereses de los operadores económicos, a quienes no siempre podrá reconocerse un título que les habilite a la ocupación de parte de la playa y, a la postre, a la implementación de la actividad pretendida.

A la limitación física que les es propia, se suman las derivadas de su condición de bien de dominio público, las que derivan de la ordenación del litoral o las que nacen del singular valor medioambiental de las zonas en las que se hallan enclavadas algunas playas del litoral vasco, que exigen una acción decidida en aras de proteger su biodiversidad⁶.

6. El Plan Territorial Sectorial de Protección y Ordenación del Litoral de la Comunidad Autónoma de Euskadi, aprobado por Decreto 43/2007, de 13 de marzo⁷, evidencia con claridad la tensión existente entre la preservación del medio natural y la posibilidad de desarrollar actividades económicas de distinto signo.

7. El plan integra a las playas en dos categorías de ordenación: (a) zonas de Especial Protección, en el caso de las playas naturales, y (b) zonas de Uso Especial, si se trata de playas urbanas⁸.

8. Las primeras, constituyen áreas del máximo valor para la conservación, siendo el criterio general de ordenación la limitación al máximo de la intervención de la actividad humana, manteniéndose la situación preexistente; y, en el caso de que la zona esté sometida a aprovechamiento, impulsarlo de forma sostenible, asegurando la renovación del recurso utilizado y la preservación de los valores del medio.

En estas playas está prohibido el uso de balizas para adecuar las zonas de baño, la adecuación de zonas de varada de hidropedales, surf, etc., o el establecimiento de servicios de temporada.

⁶ Incluidas en algunas de las categorías del artículo 37 de la ley 9/2021, de 25 de noviembre, de conservación del patrimonio natural de Euskadi: Espacios naturales protegidos, Espacios naturales protegidos de la Red Natura 2000 y Espacios protegidos en aplicación de instrumentos internacionales.

⁷ Establece categorías de ordenación, que constituyen una zonificación del territorio en sectores definidos según su capacidad de acogida en función del valor para la conservación, a cada uno de los cuales se les aplica la regulación de usos del suelo y actividades de acuerdo con su naturaleza que determina su utilización y aprovechamiento.

⁸ Artículos 19 y 23, respectivamente, de las Normas de Ordenación del Plan Territorial Sectorial de Protección y Ordenación del Litoral de la Comunidad Autónoma del País Vasco. Sigue la clasificación de la LC (artículo 33.6) y del RGC (artículo 67).

En definitiva, equipamientos de ocio y/o acogida que implican la adaptación de un espacio localizado para actividades recreativas de distinto tipo.



9. Por su parte, las playas urbanas⁹, situadas en el entorno de núcleos urbanos y/o turístico-recreativos, si bien se les reconoce un importante valor ambiental, mantienen usos de recreo intensivo, reciben afluencia masiva de visitantes, están dotadas de elevada accesibilidad, de dotaciones y servicios básicos, casetas de vestuarios o toldos, estacionamientos, etc.

En la ordenación de estas playas la mejora del entorno resulta compatible con la dotación de servicios, atendiendo a la protección y conservación del dominio público marítimo-terrestre. Admiten todos los usos previstos en la normativa de costas, y tienen prioridad a la hora de atender las demandas sobre servicios de temporada, seguridad en los lugares de baño y otras condiciones de uso, así como a los proyectos de obras de regeneración.

En las mismas se admiten uso de baños y actividades náuticas que incluyen el uso de la ribera del mar en circunstancias de rentabilidad e intensidad, acondicionando los terrenos anejos en la ribera del mar para la práctica de actividades, lo que exige adecuar las zonas de baño y las zonas de varada de lo que se denominan artefactos flotantes (surf, piraguas, etc.).

10. Esta básica clasificación, que condiciona los usos permitidos y, en definitiva, suma una limitación a la posibilidad de desarrollar actividad económica en las playas, admite mayor

⁹ Según el Plan Territorial Sectorial de Protección y Ordenación del Litoral de la CAPV (Documento de Aprobación Definitiva. TOMO V. Estudio económico-financiero y programa de actuación, marzo 2007), la Comunidad Autónoma de Euskadi cuenta con treinta y cuatro (34) playas urbanas: 1. Hondarribia. 2. La Zurriola (Donostia). 3. La Concha (Donostia). 4. Ondarreta (Donostia). 5. Santa Clara (Donostia). 6. Antilla (Orio). 7. Oribarzar (Orio). 8. Zarautz. 9. Malkorbe (Getaria). 10. Gaztetape (Getaria). 11. Santiago (Zumaia). 12. Itzurun (Zumaia). 13. Deba, Santiago o Lapari. 14. Ondarbeltz (Mutriku). 15. Mutriku. 16. Saturraran (Mutriku). 17. Arrigorri (Ondarroa). 18. Karraspio (Mendexa). 19. Isuntza (Lekeitio). 20. Ea. 21. Laga (Ibarrangelua). 22. Laida (Ibarrangelua). 23. Kanala (Sukarrieta). 24. San Antonio (Sukarrieta). 25. Toña (Sukarrieta). 26. Laidatxu (Mundaka). 27. Bakio. 28. Gorliz/Plentzia. 29. Atxabiribil/Arrietara (Sopela). 30. Solandotes, Bariñatxe o Salvaje (Sopela/Getxo). 31. Arrigunaga (Getxo). 32. Ereaga (Getxo). 33. Las Arenas (Getxo). 34. La Arena (Abanto-Sirven/Muskiz).

pormenorización a la luz de otros instrumentos de planificación que inciden en las playas del litoral¹⁰, si bien su análisis excede del objeto de este informe, bastando su mero apunte en el mismo.

11. Las actividades económicas diversas que se desarrollan en las playas (restauración, quioscos, alquiler de sombrillas y tumbonas, escuelas de surf, vela y otros deportes náuticos, etc.), tienen en común la ocupación, utilización o aprovechamiento con mayor o menor intensidad de una parte de las mismas.

12. A través de los títulos autorizatorios, la administración competente realiza la asignación del uso de las playas a los operadores económicos, lo que determina, a la postre, la posibilidad de implantar y desarrollar (o no) una determinada actividad.

La promoción de una competencia real en la asignación de estos títulos redundará en beneficio de la ciudadanía, pues procurará la prestación de servicios de mayor calidad, a mejor precio, sin olvidar sus posibilidades de contribución a la preservación ambiental de nuestras playas¹¹ y al desarrollo económico local de los municipios en los que aquellos se asientan.

13. La Autoridad Vasca de la Competencia (en adelante, LEA/AVC) viene trabajando en la promoción de una gestión más competitiva del espacio público para el desarrollo de actividades económicas¹², si bien no ha abordado hasta el momento el análisis de las autorizaciones para la ocupación de las playas.

Se trata de un ámbito de indudable interés por la importancia de las playas para la ciudadanía, por las grandes oportunidades recreativas que ofrecen, por su valor medioambiental y, también, por la actividad económica que en las mismas se desarrolla, así como por los vínculos directos e indirectos de la misma con el turismo, un sector que tiene una importante contribución al PIB de la Comunidad Autónoma de Euskadi (6,6 % del PIB en el año 2023¹³).

¹⁰ Por poner un ejemplo, el Plan Rector de Uso y Gestión de la Reserva de la Biosfera de Urdaibai, aprobado por Decreto 139/2016, de 27 de septiembre (artículos 4.4.2.12; 4.4.2.13; 4.4.2.14, etc.).

¹¹ “Agenda Euskadi 2030. Contribución de la Red Vasca de Municipios hacia la Sostenibilidad a los Objetivos de Desarrollo Sostenible”, p. 38. Ed. Ihobe, junio 2018. En relación con el ODS 14 y, especialmente, con la conservación de zonas costeras y marinas, se está desarrollando la creación de una línea de colaboración con las escuelas de surf del municipio en el cuidado de la playa y la transmisión de mensajes relacionados con la protección del medio ambiente. Puede consultarse en este [enlace](#).

¹² Sin ánimo exhaustivo, pueden citarse los siguientes: 1. Informe sobre la normativa de venta ambulante Ayuntamiento de Llodio ([LEA/AVC 524-CONS-2021](#)). 2. Informe sobre consulta planteada por Lea-Artibai Landa Garapenerako Alkartea en relación con la normativa de adjudicación de puestos en los mercados y ferias locales ([LEA/AVC 507-CONS-2021](#)). 3. III Informe sobre la adjudicación de puestos en los mercados y ferias locales (criterios sociales y medioambientales) ([LEA/AVC 240-PROM-2020](#)). 4. II Informe sobre la adjudicación de puestos en los mercados y ferias locales ([LEA/AVC 240-PROM-2018](#)). 5. Informe sobre la adjudicación de puestos en los mercados y ferias locales ([LEA/AVC 240- PROM-2017](#)).

¹³ Fuente: Aportación del turismo a la economía vasca por territorio histórico y año. Valor absoluto y porcentaje sobre el PIB p.m. Precios corrientes. 2010-2023. Eustat-Instituto Vasco de Estadística. Puede consultarse en este [enlace](#).

14. Este documento, además de ofrecer un análisis del marco normativo vigente y de los principios del Derecho de la competencia, realiza un repaso por los aspectos más relevantes de las convocatorias para el otorgamiento de los títulos habilitantes de constante referencia, y ofrece, finalmente, una serie de recomendaciones a aplicar en los procedimientos administrativos con el objetivo de promover un otorgamiento eficiente y procompetitivo de las autorizaciones para la ocupación de las playas en aquellos supuestos en que la misma resulta necesaria para el desarrollo de una actividad económica.

15. Para la elaboración de este informe, LEA/AVC ha solicitado a la Demarcación de Costas del País Vasco información sobre las autorizaciones otorgadas, y a los municipios costeros de la Comunidad Autónoma de Euskadi información de las normas que, en su caso, existan sobre las condiciones de uso de las playas, el ejercicio en las mismas de actividades deportivas, así como sobre las condiciones en que se desarrollan las adjudicaciones de las autorizaciones para la ocupación y actividades en el dominio público marítimo-terrestre, a fin de contar con información y datos necesarios que permitan una valoración de conjunto y una base fáctica sólida sobre la que sustentar el análisis y las recomendaciones que vayan a formularse.

16. Se ha examinado documentación proveniente de diecinueve (19) de los veinticuatro (24) municipios costeros de la comunidad autónoma —un 79,16% de los municipios concernidos—, lo que avala la representatividad del estudio y la bondad de la proyección a nivel autonómico de las conclusiones obtenidas.

Asimismo, se ha tenido en cuenta el resultado de la consulta pública sobre “servicios en las playas de la CAE”, que ha tenido lugar desde el 14 de febrero al 14 de marzo de 2025¹⁴, en la que han participado un total de 16 personas y entidades¹⁵.

17. La Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi (CAE), las administraciones locales de municipios costeros que cuenten con playa y los operadores económicos que vienen desarrollando actividades económicas en las mismas o que tienen intención de realizarlas, son los destinatarios principales de este documento.

18. El presente informe se emite al amparo de lo dispuesto en el artículo 3.3.b) y c) de la Ley 1/2012, de 2 de febrero, de la Autoridad Vasca de la Competencia, en cuya virtud *“La Autoridad Vasca de la Competencia promoverá la competencia en los mercados ejerciendo las siguientes funciones: b) realizar informes generales sobre sectores, con propuestas que ayuden a corregir o mejorar una competencia efectiva, c) realizar informes sobre la actuación del sector público (...)”*.

¹⁴ Se publicó en este [enlace](#).

¹⁵ La participación resulta suficientemente representativa, habida cuenta del número de operadores económicos existentes (no llegan a la treintena las escuelas de surf, siendo los servicios de restauración, de sombrillas, tumbonas, etc. significativamente menores).

II. MARCO NORMATIVO

1. Examen de la normativa sobre autorizaciones para la ocupación de las playas y la explotación de servicios.



19. Como se ha dicho, las playas forman parte del dominio público marítimo-terrestre (artículo 3 de la LC). Su utilización es libre, pública y gratuita para los usos comunes y acordes con su naturaleza¹⁶, exigiéndose para aquellos otros que tengan especiales circunstancias de intensidad, peligrosidad o rentabilidad, así como los que requieran la ejecución de obras e instalaciones, la existencia de reserva, adscripción, autorización y concesión¹⁷.

20. Esto es, exclusión hecha de las reservas, concesiones y adscripciones, están sujetas a autorización administrativa las actividades en las que se precise la ocupación del dominio público marítimo-terrestre, cuando:

- a) concurren circunstancias especiales de intensidad, peligrosidad o rentabilidad, aunque no requieran obras o instalaciones de ningún tipo, y
- b) la ocupación se realice con instalaciones desmontables o con bienes muebles¹⁸.

21. Como regla general, la ocupación del dominio público marítimo-terrestre se permitirá para aquellas actividades o instalaciones que, por su naturaleza, no puedan tener otra ubicación (por ejemplo, las instalaciones náutico-deportivas necesarias para la práctica de deportes náuticos).

¹⁶ Artículo 31.1 de la LC: “La utilización del dominio público marítimo-terrestre y, en todo caso, del mar y su ribera será libre, pública y gratuita para los usos comunes y acordes con la naturaleza de aquél, tales como pasear, estar, bañarse, navegar, embarcar y desembarcar, varar, pescar, coger plantas y mariscos y otros actos semejantes que no requieran obras e instalaciones de ningún tipo y que se realicen de acuerdo con las leyes y reglamentos o normas aprobadas conforme a esta Ley.”.

¹⁷ Artículos 31.2 y 51 de la LC.

¹⁸ El artículo 51.2 de la LC define lo que ha de entenderse por instalaciones desmontables.

Un requerimiento que se extiende a la zona de servidumbre de protección (zona de 100 metros medida tierra adentro desde el límite interior de la ribera del mar), en la que se permite también la prestación de servicios necesarios o convenientes para el uso del dominio público marítimo-terrestre.

A este respecto, la propia LC concreta la posibilidad de ubicar en esta zona instalaciones deportivas descubiertas, mientras que algunas comunidades autónomas han concretado de manera directa o indirecta los usos permitidos¹⁹.

22. Por lo que a este informe interesa, cabe distinguir dos tipos de autorizaciones²⁰:

a) *Autorizaciones de explotación de servicios de temporada en las playas, que solo requieran instalaciones desmontables* (artículo 113 del RGC).

En principio, las autorizaciones se otorgan a los ayuntamientos que lo soliciten²¹ para la explotación, por sí mismos o mediante terceros, de los servicios de temporada, sin que el plazo de explotación —en el supuesto de explotación por terceros— pueda exceder

¹⁹ Cataluña: La Ley 8/2020, de 30 de julio, de protección y ordenación del litoral, regula los planes de uso del litoral y de las playas que deben (solo se extractan los aspectos que guardan relación con el presente informe): (1) Ordenar los servicios de temporada de las playas y de las actividades que puedan ser objeto de autorización en el dominio público marítimo-terrestre y en los terrenos de titularidad pública situados en su zona de servidumbre de protección, atendiendo a la clasificación de las playas, los umbrales de capacidad de carga y los límites máximos de las ocupaciones fijadas por el Plan de protección y ordenación de litoral. (2) Ordenar el uso de las playas, establecer los servicios mínimos de vigilancia y salvamento, la seguridad humana en los lugares de baño, la accesibilidad y otras condiciones generales sobre el uso de las playas y sus instalaciones. (3) Concretar las actividades y las instalaciones que pueden llevarse a cabo en el paseo marítimo.

Galicia: Ley 4/2023, de 6 de julio, de ordenación y gestión integrada del litoral de Galicia, en lo que a las autorizaciones y concesiones del dominio público marítimo-terrestre se refiere, considera que desempeñan una función o prestan un servicio que, por sus características, requiere la ocupación del dominio público marítimo-terrestre las siguientes (se citan exclusivamente las que guardan relación con este informe): a) Las instalaciones náutico-deportivas necesarias para acoger la práctica de deportes náuticos. b) Las actividades e instalaciones de servicio público o al público que, por la configuración física del tramo de costa en el que resulte necesario su emplazamiento, no puedan situarse en los terrenos colindantes con dicho dominio.

En lo referido a la zona de servidumbre de protección, contempla la posibilidad de realizar obras, instalaciones y actividades que presten servicios necesarios o convenientes para el uso del dominio público marítimo-terrestre, entre los que cita los siguientes (se referencian exclusivamente los que guardan relación con este informe): a) Las instalaciones o actividades que favorezcan el uso común del dominio público marítimo-terrestre, singularmente de las playas, como los servicios de restauración, vigilancia y atención médica y los deportes náuticos. b) Las instalaciones desmontables que permitan la celebración de espectáculos públicos y actividades recreativas de temporada. c) Las instalaciones deportivas descubiertas. d) Las acampadas o campamentos autorizados con instalaciones desmontables. e) Las obras, instalaciones y actividades necesarias para la ejecución de las actuaciones estratégicas (entre las que se encuentran la red de establecimientos turísticos del litoral).

En los demás supuestos, la necesidad o conveniencia de la ocupación se determinará por el órgano competente para autorizar los usos.

²⁰ En desarrollo de los artículos 51 y 53 de la LC, artículos 113 y 125 del RGC.

²¹ Sin perjuicio de la regulación específica para las playas incluidas en la delimitación de espacios y usos de los puertos que sean competencia de la Administración General del Estado.

del plazo de la autorización concedida al ayuntamiento. La autorización conlleva el deber del ayuntamiento de abonar un canon de ocupación.



Desde el 1 de abril de 2025, corresponde a la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi el otorgamiento de las autorizaciones a los ayuntamientos, en virtud de lo establecido en el apartado B.1 del anexo del Real Decreto 1310/2024, de 23 de diciembre, de traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de ordenación y

gestión del litoral.

- Si el ayuntamiento opta por su explotación mediante terceros, deberá garantizar que los procedimientos para licitar la prestación del servicio de temporada en playas atiendan al mayor interés y utilidad pública de las propuestas, que se valorarán en función de criterios especificados en los pliegos de condiciones, que habrán de respetar los principios de publicidad, imparcialidad, transparencia y concurrencia competitiva.
- Si el ayuntamiento no solicita la autorización en plazo, la misma fuera legalmente inaceptable o hubiera incurrido en incumplimiento de las condiciones del título en la temporada anterior, podrá otorgarse la autorización a otras personas físicas o jurídicas, previa comunicación al ayuntamiento.

En tales casos, la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi debería promover un concurso para la adjudicación de las autorizaciones (artículo 158 del RGC).

El Ayuntamiento se convierte en gestor prioritario de los servicios de temporada, adjudica la prestación de los servicios previo análisis de las necesidades de las playas del municipio y de su capacidad de carga. En tales supuestos, el concurso es obligatorio y habrá de decidirse a partir de criterios que cumplan los requerimientos antedichos, a los que habrán de sumarse los que resulten de las normas de competencia.

Esto es, con carácter general, habrá (1) una primera autorización de la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi a los ayuntamientos y (2) estos concederán las respectivas autorizaciones para la explotación de los servicios de temporada en las playas.

Sobre lo que ha de entenderse por servicio de temporada, se volverá más adelante.

b) Autorizaciones para las actividades en las que, aun sin requerir obras o instalaciones de ningún tipo, concurren circunstancias especiales de intensidad, peligrosidad o rentabilidad (artículo 110.3 del Reglamento General de Costas²², en adelante RGC).



Se entiende que reúnen tal carácter las actividades que no sean compatibles con los usos comunes y acordes con la naturaleza de las playas, aquellas cuyo ejercicio signifique un peligro o riesgo para la integridad de personas o bienes y aquellas otras para cuya rentabilidad económica la utilización de la playa resulte un factor determinante²³.

En estas autorizaciones no se hace referencia al carácter de temporada del servicio o actividad. En el otorgamiento de solicitudes se observará el orden de preferencia que se establezca en las normas y, en su defecto, se preferirán las de mayor utilidad pública. En caso de identidad, se tendrá en cuenta la prioridad en la presentación.

23. Cuando se trate de actividades de servicios, deberán respetarse en el otorgamiento los principios de publicidad, objetividad, imparcialidad, transparencia y concurrencia competitiva (artículo 74.3 de la LC), además de las normas de competencia, siendo el concurso procedente en tales casos²⁴.

24. El plazo de vencimiento de las autorizaciones antedichas será el que se determine en el título correspondiente, que no podrá exceder de cuatro años, salvo en los casos en que la propia LC establezca otro diferente (artículo 52.4 de la LC).

²² Aprobado por Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre.

²³ De acuerdo con el artículo 14.B.2 del Plan Territorial Sectorial de Protección y Ordenación del Litoral de la Comunidad Autónoma del País Vasco, tienen tal consideración el uso de la ribera del mar, acondicionando los terrenos anejos para la práctica de actividades como zonas de varada de artefactos flotantes como veleros, surf, piraguas, hidropedal.

²⁴ STS de la Sala de lo Contencioso-administrativo, de 29 de septiembre de 2004 (rc 799/2001, ECLI:ES:TS:2004:6076), FD 3º: "Por tanto, el Ayuntamiento debe cumplir los preceptos generales de la Ley de Costas, y por lo que se refiere a la cuestión concreta examinada la Sala entiende procedente que se utilice el procedimiento de concurso, que no en vano es el previsto en el artículo 75.1 de la citada Ley."

Como afirma la STSJ de Andalucía (Sala de lo Contencioso-administrativo de Málaga), de 8 de febrero de 2016 (rca 277/2014. ECLI:ES:TSJAND:2016:1463): "Tal previsión de la norma alcanza a la forma de adjudicación tanto a las concesiones, como a las autorizaciones de ocupación de las instalaciones de temporada, de acuerdo con las disposiciones comunes a autorizaciones y concesiones del artículo 75 de la Ley de Costas respecto a la necesidad de convocar concurso en todo caso será exigible para otorgar la autorización de ocupación del dominio público marítimo terrestre en servicios de temporada, dicho criterio también se deduce del art. 111 y siguientes de su reglamento. El procedimiento pues para la concesión de estos derechos es el concurso (art. 111.8 RLC [ha de entenderse referido al artículo 113.8], en relación con el 152 RLC y el 75 LC)".

25. Asimismo, ha de tenerse en cuenta la incidencia en la materia objeto de este informe de la normativa de puertos y de la marina mercante²⁵, así como de los instrumentos de planificación del territorio o del planeamiento urbanístico²⁶.

Es muestra de la confluencia de competencias de distintas administraciones públicas sobre una misma realidad física y su necesaria participación en virtud de diversos títulos de intervención²⁷, si bien este informe no descenderá a su examen por quedar circunscrito el ámbito de análisis a las cuestiones que afectan al derecho de la competencia, sin que la interacción de distintas administraciones públicas al amparo de diferentes competencias haya demostrado interferencia alguna a este respecto.

26. Para finalizar, es preciso llamar la atención acerca del procedimiento de otorgamiento de autorizaciones para la ocupación de las playas.

27. En torno a esta cuestión LEA/AVC ha detectado que algunos ayuntamientos han promovido procedimientos conforme a la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante, LCSP).

²⁵ El artículo 11 del Real Decreto 638/2007, de 18 de mayo, por el que se regulan las Capitanías Marítimas y los Distritos Marítimos, atribuye a los Jefes de Distritos Marítimos, d) *La colaboración con las autoridades competentes en los puertos y en las playas, a los efectos de que las actividades náuticas y de baño se realicen en condiciones compatibles con la seguridad de la vida humana en la mar y de la navegación, así como la cooperación con dichas Autoridades en materia de salvamento marítimo.*

Por su parte el artículo 113.9 del RGC exige una autorización de funcionamiento que otorgan las Capitanías Marítimas para el control del balizamiento de las zonas de baño y de los canales de lanzamiento y varada de los artefactos flotantes de recreo explotados comercialmente.

²⁶ Artículo 74.4 de la LC: *Las concesiones y autorizaciones en el dominio público marítimo-terrestre se otorgarán respetando lo previsto en los instrumentos de planificación del territorio, o en el planeamiento urbanístico, cualquiera que sea su denominación y ámbito, que afecten al litoral, salvo que no proceda su otorgamiento por razones de interés público o cuando atenten a la integridad del dominio público marítimo-terrestre.*

²⁷ Los Ayuntamientos tienen la competencia de ordenación, gestión y vigilancia de las actividades y los usos que se llevan a cabo en las playas, y de ordenación del acceso a las playas y prestación del servicio de limpieza, sin perjuicio de las competencias de los territorios históricos en esta materia (artículo 17.29 de la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi). El artículo 36.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local permite a las diputaciones la coordinación de los servicios municipales entre sí para la garantía de su prestación integral y adecuada. En el caso de la Diputación Foral de Bizkaia, se articula mediante convenio del Departamento de Medio Natural y Agricultura con los municipios costeros, (artículo 19 ley 2/2016) por el que la Diputación Foral asume los servicios de salvamento y socorrismo, dotaciones y limpieza de playas.

Asimismo, URA, Agencia Vasca del Agua, tiene atribuida por la Ley 1/2006, de 23 de junio, de Aguas de la CAE (artículo 7, punto o) la función de la autorización en zonas de servidumbre marítimo-terrestre, así como su vigilancia, inspección y sanción.

Como ha tenido ocasión de señalar el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales²⁸, el otorgamiento de autorizaciones para ocupación del dominio público marítimo-terrestre está excluido de la citada ley.

Prevalece su consideración como autorización demanial, siendo el objeto de la prestación la gestión de los elementos que ocupan dicho demanio.

No obstante, los procedimientos para el otorgamiento de las autorizaciones están informados por principios en muchos casos comunes a los que informan la legislación de contratos del sector público y, por tanto, LEA/AVC estima que podría tenerse en cuenta la citada normativa, con las salvedades que se irán exponiendo.

2. Servicios de temporada



28. La LC y el RGC no definen los servicios de temporada, por lo que se ha atendido a la delimitación conceptual que realiza la normativa de algunas comunidades autónomas.

Se entiende por servicios de temporada los establecimientos expendedores de comidas y/o bebidas al servicio de las personas usuarias de la playa, y de actividades de servicio al público

²⁸ Por todas, Resolución 540/2021 de 7 mayo (rec. 371/2021) y Resolución 637/2018 de 6 julio (rec. 503/2018): “En tal sentido, entendemos que el objeto de la concesión es la explotación de la autorización otorgada por el órgano estatal competente en materia de costas al Ayuntamiento, sin que éste haya llegado a asumir como propios para su gestión directa o indirecta los servicios a instalar y explotar en las playas, por lo que no se pretende la concesión de la gestión indirecta de dichos servicios por un tercero. En ese sentido son determinantes la memoria justificativa de la necesidad que se pretende satisfacer (...) que ponen de relieve que el objeto es la autorización reglamentada de la explotación de las playas, (...), no un servicio o actividad económica asumido por el Ayuntamiento.

Abundando en las anteriores consideraciones, cabe poner de manifiesto que, aun cuando el Ayuntamiento licite la explotación por un tercero de dichos servicios, debe tenerse presente que esa posibilidad, expresamente prevista en la normativa citada, se encuentra sometida a las disposiciones de la Ley y Reglamento de Costas, y condicionada a los términos en los que se otorgue, en su caso, la autorización por parte del órgano estatal de costas al Ayuntamiento para la explotación de dichos servicios de temporada, lo que hace que prevalezca su consideración como autorización demanial frente a la posibilidad de caracterizar este negocio como una concesión de servicios por parte del Ayuntamiento, viniendo los mismos referidos a una actividad que requiere la ocupación de una parcela de dominio público de competencia estatal, siendo el objeto de la prestación la gestión de los elementos que ocupan dicho demanio.”.

para la práctica de los usos comunes y acordes con la naturaleza del dominio público marítimo-terrestre, durante un periodo del año prefijado²⁹.

Asimismo, se definen las instalaciones de servicio de temporada como aquellas (fijas o desmontables) y bienes muebles necesarios o útiles para llevar a cabo actividades lúdicas y recreativas para uso y disfrute del dominio público marítimo-terrestre, durante la época del año de mayor afluencia de usuarios³⁰.

29. En definitiva, y en lo que a este informe respecta, los servicios de temporada en las playas se hallan caracterizados por tres elementos fundamentales:

- a) se trata de actividades económicas consistentes en servicios al público (normalmente, restauración, servicios recreativos o deportivos³¹). Entrarían en esta tipología los puestos de helado, alquiler de hamacas, toldos, sombrillas, etc.;
- b) precisan de instalaciones desmontables o de la utilización de bienes muebles para su prestación;
- c) son estacionales, esto es, su prestación se asocia a un determinado periodo del año (verano, Semana Santa o ambos, principalmente).

30. Obvio es decir que la estacionalidad estará vinculada en algunos casos a la naturaleza del servicio o actividad; en otros, guardará relación con los usos que pretende darse a las playas, singularmente, con el fomento del ocio y tiempo libre de la ciudadanía promoviendo la prestación de servicios de calidad, lo que puede dar lugar a desestacionalizar algunas actividades y servicios que previamente se consideraban servicios de temporada, o a la coexistencia de estos con otros de idéntica naturaleza que se prestan durante todo el año.

31. Pero, lo que no cabe es considerar servicios de temporada a aquellas actividades y servicios náutico-deportivos que se desarrollan durante todo el año, pues no concurre la razón de ser de su existencia, cual es la estacionalidad, por más que se trate de actividades o servicios que, también, se desarrollan en verano o Semana Santa.

32. En definitiva, para catalogar un servicio como de temporada deberá tenerse en cuenta la naturaleza y condiciones del servicio ofertado y la justificación de la necesidad de su demanda

²⁹ Artículos 1 y 2 del Decreto 93/2013, de 30 de octubre, sobre autorización de servicios de temporada para las playas del Principado de Asturias y artículos 18 a 20 del Decreto 97/2019, de 18 de julio, por el que se regulan las competencias de la Comunidad Autónoma de Galicia en la zona de servidumbre de protección del dominio público marítimo-terrestre.

³⁰ Artículo 4.d) de la Orden del Consejero de Agricultura, Medio Ambiente y Territorio, de 19 de junio de 2013, por la que se aprueban los criterios generales de distribución de instalaciones de servicio de temporada en el dominio público marítimo terrestre balear.

³¹ Se obvian los servicios vinculados a la vigilancia, socorrismo, etc. por resultar ajenos al objeto de este informe.

con carácter estacional en la playa o en el lugar de emplazamiento (siempre dentro del dominio público marítimo-terrestre).

33. La importancia de determinar si un servicio es o no de temporada radica en la administración competente para su explotación y en los requerimientos para su autorización.

Y es que las autorizaciones cuyo objeto sea la explotación de servicios de temporada en las playas, que solo precisan de instalaciones desmontables, se otorgan a los ayuntamientos que las solicitan y a estos corresponde explotar, en su caso, los servicios de temporada que puedan establecerse en las playas por cualquiera de las formas de gestión directa o indirecta previstas en la legislación de régimen local (artículo 115.c) de la LC).

34. Lo que no parece asumible es que los actos administrativos de otorgamiento de autorizaciones determinen caso por caso el periodo de explotación de los servicios de temporada, cual si estuviera sometida su determinación a la apreciación de las circunstancias del caso.

Menos puede considerarse admisible que pueda llegar a determinarse como periodo de explotación de los servicios de temporada el año completo “a lo largo de todo el año, no solo en la temporada de baños”, como se ha observado en algún caso.

35. Pero fuera del ámbito de la explotación de los servicios de temporada³², la legislación de costas no atribuye a los ayuntamientos otro título de intervención, ni tienen otorgadas competencias para gestionar autorizaciones sobre el dominio público marítimo-terrestre distintas de las citadas al amparo de otro título, como puede ser la ordenación del territorio y del litoral (artículo 10.31 del Estatuto de Autonomía para el País Vasco).

36. Si bien no es objeto de este informe el análisis del modelo de distribución competencial para garantizar una gestión óptima de las autorizaciones de constante referencia, sí resulta oportuno sugerir una reflexión en torno a las competencias de los ayuntamientos en relación con la explotación de los servicios de temporada y respecto a la autorización de otras actividades y servicios que se prestan en las playas de sus municipios que no merecen tal catalogación, en aras de lograr la máxima eficacia en la gestión y en la preservación de los intereses públicos concurrentes.

La ordenación del ámbito competencial resulta crucial a luz de la intensidad de la intervención de la administración local, que se proyecta con frecuencia sobre servicios que no merecen, estricto sensu, la catalogación como de temporada, obviando que las cosas son lo que son por más que se les otorgue una u otra calificación jurídica, y eludiendo que cualquier intervención administrativa exige como requisito de validez la competencia de quien la ejerce.

³² No se deduce otra cosa de lo dispuesto en el artículo 17.1.29 de la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi.

37. Consideramos igualmente oportuna la definición de los servicios de temporada, al modo en que lo han hecho otras comunidades autónomas³³.

Se evitarían, así, discordancias entre administraciones que pueden tener una negativa incidencia en el desarrollo de la actividad económica, al imponer a los operadores periodos distintos de explotación de un mismo servicio³⁴, cuando no requerimientos diversos para su implementación, sin amparo normativo y sin una justificación razonable que sustente tal disparidad.

38. En el ínterin, LEA/AVC está compelida por la normativa vigente, en cuya virtud corresponde a la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi la gestión de las autorizaciones de actividades en las que concurren circunstancias especiales de intensidad, peligrosidad o rentabilidad, así como de las autorizaciones de ocupación del dominio público marítimo-terrestre con instalaciones desmontables o con bienes muebles; y a los ayuntamientos la explotación de los servicios de temporada respecto de los que hayan obtenido la respectiva autorización³⁵.

39. La identificación de la administración competente cobra singular interés no solo como requisito de validez de la actuación administrativa, sino como cauce para focalizar las recomendaciones y la acción de promoción de la competencia.

40. Las autorizaciones de servicios de temporada abarcan en la mayoría de las playas kioscos, puestos de helados o servicios de hostelería, y en determinadas playas, el alquiler de toldos, sombrillas y hamacas.,

En muchos de estos procedimientos prima como único criterio de adjudicación evaluable de forma automática mediante fórmula, la oferta del canon más alto.

En los casos en los que se tienen en cuenta, además, criterios sujetos a juicio de valor, la suma suele ser menor a la mitad de la puntuación; se refieren, por ejemplo, al plan de explotación, criterios sociales, de igualdad, medioambientales, en general, o lingüísticos.

³³ Ver nota al pie 27.

³⁴ A modo de ejemplo:

-Ordenanza del uso y disfrute de las playas de Zumaia: 15 de junio a 15 de septiembre.

- Bases para concurso de concurrencia competitiva para la selección de 8 escuelas de surf para la enseñanza del mismo en la playa Zurriola. 2024: 1 de junio a 30 de septiembre.

-Pliego de cláusulas administrativas particulares que regirá la adjudicación para la utilización privativa del espacio de dominio público marítimo terrestre para las actividades náutico-deportivas en el ámbito de la playa de Gorliz: 1 de junio a 20 de septiembre.

³⁵ La Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi ha asumido parte de las funciones a que se refiere el apartado B.1 del anexo del Real Decreto 1310/2024, de 23 de diciembre, de traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de ordenación y gestión del litoral.

2.1.1. El surf



41. En relación con los servicios catalogados tradicionalmente como de temporada, merecen especial cita las actividades deportivas que se desarrollan en las playas del litoral, singularmente el surf, al tratarse de una actividad en torno a la que se despliega una importante actividad económica en Euskadi.

42. El surf se ha beneficiado en los últimos tiempos de las innovaciones en la tecnología, tanto para los trajes, ampliando la posibilidad de su práctica durante todo el año, como para los avances en la predicción y las aplicaciones móviles, que han mejorado la capacidad de los surfistas para predecir y rastrear las condiciones de las olas, un condicionante natural de la práctica deportiva y del propio desarrollo de la actividad económica, que debe tenerse en cuenta en la formulación de recomendaciones.

43. Se trata de una actividad en auge, tanto desde un punto de vista estrictamente deportivo, de ocio, como por su incidencia en el turismo, por lo que procede apuntar algunos datos que ilustren el interés de su específica consideración en este informe.

2.1.2. El surf en datos

44. Se calcula que en todo el mundo hay 50 millones de surfistas que gastan anualmente hasta 65.000 millones de dólares US en viajes para practicar este deporte³⁶, con una tasa de crecimiento anual compuesta (CAGR) del mercado mundial del surf del 4 % durante el período 2024-2030³⁷, influida por la creciente popularidad de los deportes acuáticos, los avances en la tecnología de surf, por la expansión del turismo alrededor de este deporte y, también, por la declaración del surf como deporte olímpico en Tokio 2020.

³⁶ "A national assessment of the economic and wellbeing impacts of recreational surfing in Australia". Ana Manero, Asad Yusoff, Mark Lane, Katja Verreydt. Marine Policy, 167, September, 2024. Puede consultarse en este [enlace](#).

³⁷ Dato obtenido en este [enlace](#).

45. Según un estudio de ReportLinker, la industria del surf alcanzaría los 5.000 millones de dólares entre 2027 y 2028³⁸.

46. Los análisis llevados a cabo en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Euskadi ponen de manifiesto que el 2 % de los turistas que visitan Euskadi realizan actividades vinculadas con el surf, el 66 % de ellos procedentes de otros países³⁹.

El turismo de surf tiene un impacto económico de 45,5 millones de euros, con un gasto total por persona y día de 152 euros⁴⁰.

47. Igualmente, los estudios sobre el impacto del surf en las economías locales de Mundaka y Donostia-San Sebastián ilustran, a pesar del tiempo transcurrido desde su elaboración, la importancia económica de las actividades que rodean al surf.

48. Así, el estudio referido a Mundaka⁴¹, señala lo siguiente:

“Mundaka es un ejemplo perfecto de cómo una pequeña comunidad costera rural puede beneficiarse de un mercado turístico de surf bien desarrollado. (...). Los resultados aquí muestran que el impacto económico potencial, o la pérdida para la región, podría oscilar entre un millón y más de cuatro millones de dólares en efectos totales. (...), con un nivel de visitas de treinta mil, el impacto económico total en gastos es potencialmente superior a tres millones de dólares (3 millones de dólares) y el impacto en los ingresos personales a este nivel es potencialmente superior a un millón de dólares (1 millón de dólares). Incluso con niveles de visitas más bajos, el impacto económico es bastante grande para esta pequeña zona rural con una población estimada de mil novecientas personas. Con diez mil visitantes, el impacto económico total en gastos es potencialmente superior a un millón de dólares (1 millón de dólares). El impacto total en los ingresos personales se acerca a los cuatrocientos mil dólares (400.000 dólares).

Estas cifras e impactos se consideran estimaciones bajas debido a los conservadores multiplicadores turísticos utilizados en este estudio.”.

49. Cifras igualmente significativas ofrece Donostia-San Sebastián⁴²:

Globalmente las actividades de surf en Donostia supondrían, de forma directa, algo más 14,6 millones de facturación, unos 8 millones de Valor Añadido, y darían empleo a unas 238 personas. (...).

³⁸ Dato obtenido del periódico AS, 30 de mayo de 2022. Puede consultarse en este [enlace](#).

³⁹ IBILTUR Ocio 2023. Conocimiento del perfil y comportamiento de las y los turistas que visitan Euskadi por motivaciones de ocio, marzo 2024. Basquetour. Puede consultarse en este [enlace](#).

⁴⁰ IBILTUR Verano 2022. Basquetour. Puede consultarse en este [enlace](#).

⁴¹ “The impact of surfing on the local economy of Mundaka, Spain”. Melissa Murphy y María Bernal. Commissioned by Save the waves coalition. September 2008. Puede consultarse en este [enlace](#).

⁴² Estimación del impacto económico del surf en Donostia/ San Sebastián. Actualización 2012. Julio, 2012. Donostia Sustapena-Fomento San Sebastián. Puede consultarse en este [enlace](#).

Basta aplicar a las cantidades que ofrecen los estudios de Mundaka y Donostia-San Sebastián la variación del IPC⁴³ (2008-2025 y 2012-2025, respectivamente) para advertir la importancia económica del surf, ello sin tener en cuenta la evolución que en estos años ha experimentado la actividad económica en torno a este deporte en volumen de negocio, y el impacto directo e indirecto de tal incremento, que evidencia su significación económica.

50. En lo que a la enseñanza del surf se refiere, el número de operadores dedicados a esta actividad en Euskadi no llega a la treintena⁴⁴, que se hallan repartidos a lo largo del litoral⁴⁵.

51. En todo caso, la relevancia del impacto económico del surf justifica el análisis que se lleva a cabo en este informe, centrado en garantizar un marco de libre competencia en los procedimientos que tienen por objeto el otorgamiento de autorizaciones a las escuelas de surf para la ocupación del dominio público marítimo-terrestre, una barrera de entrada para el desarrollo de la actividad económica y, por tanto, punto de partida imprescindible para una correcta configuración del mercado.

2.1.3. El surf no es una actividad estacional, ni un servicio de temporada



52. El análisis de la documentación aportada por las administraciones locales en respuesta a los requerimientos de información y documentación formulados por LEA/AVC pone de manifiesto la relevancia del surf, singularmente, de la explotación de las escuelas de surf en sus arenasles.

53. La práctica del surf se halla desprovista de cualquier estacionalidad⁴⁶, aunque esté sometida a mayor demanda en determinados periodos del año.

Este deporte, y la actividad económica que en torno al mismo se despliega, viene practicándose en nuestra costa durante todo el año

⁴³ La variación del IPC desde septiembre de 2008 a febrero de 2025 ha sido del 37.3%. La variación del IPC desde julio 2012 a febrero 2025, último mes disponible a la fecha de este informe, ha sido del 29.3%. Los datos se han obtenido en este [enlace](#).

⁴⁴ Fuente: elaboración propia. Se trata de un dato aproximado.

⁴⁵ Principalmente, en Sopela, Muskiz, Plentzia, Mendexa, Lekeitio, Mundaka, Ibarrangelu, Ea, Zarautz, Zumaia, Deba y Donostia-San Sebastián.

⁴⁶ Dossier de Prensa. Surfing Euskadi Baque Country. 2013 (págs. 17 y 18), publicado por Basquetour. Puede consultarse en este [enlace](#).

y su catalogación exclusivamente como servicio de temporada resulta, cuando menos, dudosa⁴⁷.

54. En ocasiones, son las propias ordenanzas de uso y aprovechamientos de las playas y normas sobre actividades deportivas desarrolladas en las playas las que ponen de manifiesto que el surf no es una actividad de temporada y que las escuelas de surf no pueden considerarse un servicio cuya explotación esté reservada a una determinada época del año⁴⁸.

En otras, son las propias convocatorias de los ayuntamientos para la selección de las escuelas que pueden impartir la enseñanza en las playas de sus municipios, las que evidencian que no se trata de un servicio de temporada⁴⁹.

⁴⁷ La STSJPV, Sala de lo Contencioso-administrativo, de 30 de noviembre 2023 (rca 545/2022. ECLI:ES:TSJPV:2023:3962), señala lo siguiente (FD 5º): *“La autorización solicitada por la recurrente al Servicio Provincial de Costas de Gipuzkoa tiene por objeto una actividad (la escuela de surf) que no puede ser catalogada como actividad de temporada, concretamente estival ya que su ejercicio no está vinculado a esa estación; (...) Por lo tanto, el ejercicio de la mencionada actividad en el período de verano no la convierte en una actividad de temporada, aunque las prestaciones en que dicha actividad consiste sean diferentes en una y otra época del año, según la contestación de la recurrente al requerimiento del Servicio de Costas.*

Como otras actividades permanentes, fuera o dentro del dominio público marítimo terrestre, su adaptación a cada época del año, por razones climatológicas o de otra índole, no altera aquel carácter. Por ejemplo, la de hostelería con terrazas y otros servicios propios de la estación veraniega, y sin esas prestaciones en otros períodos del año. Son elementos circunstanciales o accidentales que no alteran lo que por sus características esenciales diferencia las actividades, continuas de las discontinuas o de temporada; estas últimas, en función de factores cíclicos que en el caso de las playas condicionan su uso general (baños, etc.) o especial (instalaciones desmontables) con su estacionalidad característica.

Y no es que una actividad deje de ser “de temporada” por no ejercerse con instalaciones desmontables o muebles, como es usual en esas actividades (hamacas, asientos, quioscos, etc.) sino que la actividad de surf, se realice o no con ese tipo de instalaciones, es por sus propias características una actividad de ejercicio anual, continua, y no estacional como las vinculadas a factores o elementos concurrentes o predominantes en alguna época del año (...).”

⁴⁸ A modo meramente ilustrativo pueden citarse los siguientes:

- Regulación del ejercicio de actividades deportivas acuáticas en la playa Itzurun de Zumaia (2023). El punto 3.2.b), dedicado a los criterios de puntuación y, más concretamente, a la metodología de los cursos, contempla *“Oferta de cursos fuera del periodo estival. Deben estar dados de alta durante al menos seis meses en el epígrafe correspondiente”*.

- Regulación del ejercicio de actividades deportivas acuáticas en la playa de Zarautz en periodo estival (2020). El punto 5.2, dedicado a los criterios de puntuación y, singularmente, a la metodología de los cursos, se pronuncia en términos idénticos.

- Ordenanza reguladora del régimen de utilización y usos en la playa de Bakio. Prevé lo siguiente: *“Dado la gran afluencia de gente en la época estival, del 1 de junio al 30 de septiembre, ambos incluidos, y al tratarse la playa de Bakio de un espacio reducido, el Ayuntamiento de Bakio limitará a un máximo de 4 licencias para impartir clases de surf en dicho periodo de tiempo. (...) El resto del año (del 1 de enero al 31 de mayo y del 1 de octubre al 31 de diciembre) no habrá límite de licencias para impartir clases de surf, aunque sí deberán cumplir los requisitos exigidos. (...)”*.

⁴⁹ A modo meramente ilustrativo pueden citarse los siguientes:

Incluso las bases para los servicios de temporada de alguna Demarcación de Costas, resultan esclarecedoras a ese respecto, al prever una vigencia de las autorizaciones más allá de la temporada⁵⁰.

Una evidente ausencia de estacionalidad a la que se suma la consideración del surf como disciplina incluida en las actividades de deporte escolar organizado por las diputaciones forales⁵¹.

55. LEA/AVC entiende que el servicio que prestan las escuelas de surf no puede considerarse como servicio de temporada y, por ende, de conformidad con la normativa actualmente vigente, su autorización corresponde a la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

Cuestión distinta es la consideración de las cargas asumibles en las playas en cada estación del año para el desarrollo de esta actividad, y la solución que haya de ofrecerse a esta mayor demanda.

Se trata, eso sí, de actividades en las que concurren circunstancias especiales de intensidad, peligrosidad o rentabilidad, y requieren la ocupación del dominio público marítimo-terrestre, por lo que están sujetas a autorización (artículo 51 de la LC).

56. La correcta catalogación del surf se torna en un aspecto crítico que exige una solución coherente, de modo que no se someta a los operadores económicos que desarrollan una actividad idéntica en un mismo espacio físico a requerimientos diversos, por el solo hecho de que estacionalmente exista una mayor demanda; o, simplemente, se les exija concurrir a diferentes procedimientos administrativos en función del periodo del año de que se trate, parcelando artificiosamente una actividad continuada.

- Bases Reguladoras para la adjudicación de autorizaciones para el desarrollo de actividades formativas por parte de las escuelas de surf en las playas de Itzurun y Santiago de Zumaia (BO Gipuzkoa, nº 99, de 23 de mayo de 2024). En el punto 2, dedicado a la duración de las autorizaciones, se prevé lo siguiente: *“Las autorizaciones se otorgan para la temporada de verano, desde el 15 de junio al 15 de septiembre. Cada escuela será responsable de solicitar la autorización correspondiente al servicio provincial de Costas para la temporada invernal”*.

⁵⁰ Las bases para los servicios de temporada 2024 (instalaciones de temporada y servicios de formación y enseñanza de surf, bodyboard, longboard, pádel surf y demás especialidades de la modalidad deportiva de surf) en las playas de la provincia de A Coruña, emitidas por la Demarcación de Costas de Galicia, prevé en la base tercera especial para los servicios de formación y enseñanza de surf que acaban de citarse, lo siguiente: *“El periodo de vigencia de las autorizaciones otorgadas a los particulares por la Demarcación de Costas se limitará a la temporada 2024 y comprenderá un máximo de diez (10) meses, de los cuales dos (2), como mínimo, habrán de elegirse entre junio y septiembre, y los ocho (8) restantes entre marzo y diciembre. En las solicitudes deberá especificarse necesariamente los meses en que se pretenda prestar el servicio.”*.

⁵¹ [Decreto Foral 77/2024](#), de 4 de julio, de la Diputación Foral de Bizkaia por el que se dicta la normativa reguladora del Programa de Deporte Escolar de Bizkaia durante la temporada 2024/2025, y [Orden Foral FA-KG-2024-0374](#), de 29 de julio, por la que se aprueba el programa de actividades de actividad física y deporte en edad escolar para el curso 2024-2025.

57. La Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi y las administraciones locales están llamadas a garantizar una gestión eficaz y coherente de las autorizaciones que sean necesarias para la práctica de este deporte y para el desarrollo de una actividad económica con los requerimientos de calidad que sean menester.

58. A este respecto, y como luego se dirá, LEA/AVC considera muy procedente abordar la elaboración de planes de uso en todas las playas del litoral como tarea de principio, al modo previsto en el Plan Territorial Sectorial de Protección y Ordenación del Litoral de la CAPV⁵², que aboga por la elaboración y ejecución de planes de uso público de las playas urbanas con el objetivo de *“garantizar las condiciones higiénicas y de seguridad de los usuarios, así como ordenar la dotación de servicios, todo ello con el nivel de calidad y con el diseño atractivo que merece el uso turístico a que están destinadas estas zonas, estableciéndose categorías de uso de las playas y evitando la pérdida del carácter del entorno de la playa por degradación ambiental paisajística”*.

III. PROMOCIÓN DE LA COMPETENCIA

59. La libre competencia conecta con los principios de igualdad de trato y no discriminación, de profundo arraigo constitucional y, también, de la Unión Europea, porque la consecución del mercado interior no puede lograrse sin que la competencia y la igualdad de trato sean realmente efectivas.

60. En el marco que se analiza, resulta fundamental que el diseño de los procedimientos autorizatorios que decidan promoverse, la identificación de los requisitos, el establecimiento de condiciones de acceso a los mismos y la determinación de los criterios de adjudicación, integren adecuadamente el principio de libre competencia.

No hay que olvidar que la autorización para la ocupación de las playas encierra tras de sí la posibilidad de desarrollar una actividad económica por un operador económico u otro, y ha de garantizarse la igualdad de condiciones de cualquier operador que esté en disposición de concurrir al procedimiento.

61. Desde el momento en el concurren diferentes operadores privados que realizan actividades económicas, interesados en llevar a cabo usos en un espacio limitado y por tanto en su ocupación, se hace necesario diseñar procedimientos que garanticen la libre competencia, sencillamente, porque redundará en beneficio de la ciudadanía.

62. La intervención pública en este ámbito se desarrolla a través de procedimientos de otorgamiento de autorizaciones y, también, ejerciendo la potestad reglamentaria (y de iniciativa

⁵² Documento de Aprobación Definitiva. TOMO V. Estudio económico-financiero y programa de actuación.

legislativa, en el caso del Gobierno Vasco) de la que las administraciones vascas son titulares al amparo de títulos diversos.

La administración autonómica, al amparo de la competencia exclusiva en materia de ordenación del territorio, del litoral, urbanismo y vivienda (artículo 10.31 EAPV).

La administración local, ejerciendo sus competencias de (1) ordenación y promoción del deporte y de actividades deportivas y gestión de equipamientos deportivos de uso público; (2) ordenación y gestión de las actividades de servicios, y de (3) ordenación, gestión y vigilancia de las actividades y los usos que se llevan a cabo en las playas, lagos y montes, sin perjuicio de las competencias de los territorios históricos en esta materia. Ordenación del acceso a las playas y prestación del servicio de limpieza de estas (respectivamente, artículo 17.1.19, 24 y 29 de la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi).

La atribución como propia de estas competencias a una entidad local territorial conlleva el ejercicio por parte de esta de funciones de carácter normativo o de ordenación, de planificación, de programación, de fomento, de gestión, o ejecutivas⁵³.

63. El ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria está sometido a principios de calidad normativa o de buena regulación, principios de regulación económica eficiente⁵⁴, como viene denominándose en el ámbito del derecho de la competencia.

Más allá de promover una mayor calidad de los productos normativos, siempre necesaria, el respeto a sus dictados resulta imprescindible en los casos en que la norma introduzca requerimientos para el ejercicio de alguna de las actividades económicas que precisan de la ocupación de las playas o de las zonas de servidumbre de protección.

Idéntico condicionamiento tienen los procedimientos de otorgamiento de autorizaciones que permiten implementar actividades económicas en dichos espacios.

⁵³ Artículo 15.2 de la citada Ley 2/2016.

⁵⁴ Explicitados en el artículo 4 de la Ley 6/2022, de 30 de junio, del Procedimiento de Elaboración de las Disposiciones de Carácter General, de aplicación a las disposiciones de carácter general que elaboren el Gobierno Vasco y la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco (principios de necesidad y eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, simplicidad y comprensibilidad, calidad de la información, accesibilidad, igualdad de hombres y mujeres, participación e igualdad lingüística); y en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, de aplicación a la administración local.

64. Por ello, y en aras de simplificar la exposición, se relacionan seguidamente los principios aplicables al ejercicio de la iniciativa normativa y a los procedimientos autorizatorios, desde el exclusivo prisma de la competencia^{55 56}:

- **Necesidad:** las normas y los pliegos de condiciones generales para el otorgamiento de autorizaciones deben diseñarse al servicio de la consecución de objetivos e intereses públicos. Cualquier barrera que puedan introducir ha de justificarse en una razón imperiosa de interés general, tal como, orden público, seguridad pública, protección civil, salud pública, protección de los derechos, seguridad y salud de los consumidores, de los destinatarios de servicios y de los trabajadores, exigencias de la buena fe en las transacciones comerciales, lucha contra el fraude, protección del medio ambiente y del entorno urbano, sanidad animal, etc.⁵⁷.
- **Adecuación y mínima restricción competitiva.** Las normas y los pliegos deben diseñarse introduciendo reglas aptas para el logro de los objetivos de interés común, que generen la menor afección a la libre competencia.
- **Proporcionalidad.** La eventual afección a la libre competencia que derive de la norma o de la aplicación de las reglas del procedimiento autorizatorio (del establecimiento de requisitos o condiciones en los pliegos) debe justificarse a la luz de los beneficios al interés general, que habrán de ser siempre superiores a aquel perjuicio.
- **No discriminación.** No cabe el establecimiento de condiciones, de requisitos o de criterios de adjudicación que tengan como efecto directo o indirecto la discriminación por razón de establecimiento o residencia del operador económico.
- **Neutralidad competitiva**⁵⁸. Las normas y los pliegos de condiciones generales para el otorgamiento de autorizaciones deben garantizar la aplicación de reglas neutrales, que eviten la existencia de ventajas indebidas que distorsionen la competencia y beneficien singularmente a unas empresas sobre otras. Todas las empresas han de encontrarse en igualdad de condiciones respecto a la propiedad, la regulación o la actividad en el mercado.

Este principio exige que las empresas compitan según sus méritos independientemente de cuál sea su propiedad o forma jurídica y que no se beneficien de ventajas indebidas.

⁵⁵ En términos análogos, el artículo 4.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público establece lo siguiente: “Las Administraciones Públicas que, en el ejercicio de sus respectivas competencias, establezcan medidas que limiten el ejercicio de derechos individuales o colectivos o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, deberán aplicar el principio de proporcionalidad y elegir la medida menos restrictiva, motivar su necesidad para la protección del interés público así como justificar su adecuación para lograr los fines que se persiguen, sin que en ningún caso se produzcan diferencias de trato discriminatorias.”.

⁵⁶ LEA/AVC. Incidencia de las entidades locales en la actividad económica. Municipios y competencia. [717-PROM-2024](#). (Págs. 7 y 8).

⁵⁷ Artículo 3 de la 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (se han extractado los que pueden guardar relación con las autorizaciones para la ocupación de playas).

⁵⁸ [Recomendación sobre Neutralidad Competitiva](#), adoptada por la OCDE el 31 de mayo de 2021.

Salvo que existan razones de necesidad y proporcionalidad que justifiquen una excepción al principio general, debe preservarse siempre la neutralidad competitiva.

En ausencia de neutralidad competitiva, la competencia se distorsiona, lo que provoca que los mercados funcionen de manera menos eficiente y se reduzca el bienestar.

65. En cualquier caso, los requisitos y condiciones que se establezcan deben ser claros e inequívocos, objetivos, hechos públicos con antelación, transparentes y accesibles.

Todos los operadores económicos deben tener acceso simultáneo a la misma información sobre las normas y los procedimientos de autorización para la ocupación de playas, lo que facilitará una mayor participación e impulsará una mayor competencia⁵⁹.

66. Las administraciones públicas concernidas han de tomar conciencia de que la creación de condiciones equitativas para acceder a las autorizaciones permitirá aprovechar los beneficios de la competencia, como precios más bajos, mejor calidad, mayores opciones de elección, innovación, etc.

Los principios que acaban de citarse han de integrarse en el procedimiento de elaboración de las normas y en todas las fases del procedimiento de autorización, desde el diseño de los pliegos hasta la adjudicación, aunque adquieren especial relevancia en la definición del pliego.

67. Las administraciones competentes no pueden obviar que, de conformidad con el artículo 155 del RGC, en el procedimiento de otorgamiento de títulos cuyas solicitudes se refieran a actividades de servicios, han de respetarse los principios de publicidad, imparcialidad, transparencia y concurrencia competitiva, principio este último que inevitablemente compendia los de necesidad, proporcionalidad, adecuación y mínima restricción competitiva, así como el de neutralidad competitiva.

El concurso, bien concebido, permite evaluar los méritos empresariales en las decisiones sobre el otorgamiento de autorizaciones, de modo que el órgano competente puede valorar las distintas solicitudes presentadas desde parámetros objetivos, lo que permitirá seleccionar al operador u operadores económicos que incidan positivamente en el servicio que prestan y en el dominio público que ocupan.

68. Cualquier objetivo secundario, por más legítimo que pudiera parecer, debe ser objetivo, limitarse estrictamente a la finalidad a que se dirige la autorización y respetar los principios que acaban de citarse⁶⁰.

⁵⁹ [Competitive Neutrality Toolkit. Promoting a level playing field](#). OCDE, 2024.

⁶⁰ La Resolución del Tribunal Administrativo Central de Recursos contractuales (nº 290/2025, de 27 de febrero), en relación con criterios medioambientales incluidos en una contratación, señala lo siguiente: *De acuerdo con la*

Los objetivos secundarios de política pública han de alcanzarse mediante el fomento de la competencia, no a expensas de los posibles licitadores⁶¹.

69. Y en tal sentido, no puede obviarse que, de conformidad con la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (en adelante, LGUM), se prohíbe cualquier actuación administrativa que tenga como efecto directo o indirecto la discriminación por razón de establecimiento del operador (artículo 3), muy presente en el ámbito analizado.

Se considera que son requisitos discriminatorios aquellos que se basen directa o indirectamente en el lugar de residencia o establecimiento de operador. En concreto, cuando se requiera disponer de un establecimiento físico dentro del territorio de la autoridad competente.

70. No obstante, el artículo 5 de la LGUM prevé excepciones a la limitación de la actividad económica o su ejercicio, siempre que su necesidad esté justificada en alguna razón de interés general, en los términos ya expuestos, ser proporcionado a la razón de interés general y no existir otro medio menos restrictivo.

Hay que resaltar la importancia de la justificación, que no puede convertirse en un mero formalismo, sino en medio idóneo de evidenciar la existencia de la necesidad, su idoneidad para servir a la razón de interés general invocada, y la ausencia de un medio menos limitativo para su consecución.

71. Para concluir este epígrafe, se propone la aplicación de cuatro (4) reglas, a modo de evaluación preliminar *ex ante* –presupuesto de base, dos preguntas y una prohibición–, a las que se hará referencia en el epígrafe dedicado a las recomendaciones.

descripción de los criterios para obtener puntuación, que establecen que “más del 50% de los productos a suministrar provienen de cadenas de distribución cortas” y “más del 50% de los productos a suministrar provienen de compra local”, no se exige que la totalidad del suministro cumpla con estas condiciones para obtener puntuación, lo que contribuiría a favorecer la concurrencia.

Ahora bien, no se puede obviar que la ponderación asignada a ambos criterios alcanza un porcentaje elevado (40%), lo que, a priori, podría tener una influencia considerable en la adjudicación del contrato. Si bien el marco normativo que pretende impulsar el establecimiento de este tipo de criterios no recoge límites en la ponderación de estos, sino que otorga margen para priorizar estos elementos, debe evitarse que la ponderación elegida restrinja indebidamente la competencia, siendo necesario buscar un equilibrio entre los fines medioambientales y el principio de concurrencia.

Para determinar si la ponderación atribuida a los criterios ambientales que denuncia la recurrente es excesiva, pues podrían ser determinantes en la adjudicación, es esencial evaluar si aquella está debidamente justificada y si se ha valorado que su establecimiento no afecta negativamente al acceso de los proveedores a la licitación. (...) Aunque la sostenibilidad y la compra local puedan ser factores relevantes, su ponderación no debe ser excesiva ni crear barreras artificiales que limiten la participación de licitadores, comprometiendo sus posibilidades de ser adjudicatarios del contrato.

⁶¹ Informe de la CNMC sobre el proyecto de ley de impulso del sector de la economía social. [IPN/CNMC/011/23](https://www.cnmcc.es/Documentos/011/23/).



Su aplicación permitirá concluir *prima facie* si se ha producido la integración de los principios de regulación económica eficiente en el ejercicio de la iniciativa normativa y en el diseño de los procedimientos de autorización para ocupación de playas.

IV. ANÁLISIS DE LA REGULACIÓN MUNICIPAL Y DE LAS CONVOCATORIAS PARA LA EXPLOTACIÓN DE SERVICIOS DE TEMPORADA

72. Salvo algún caso específico, las ordenanzas de uso y aprovechamiento de las playas no plantean, con carácter general, problemas significativos de competencia, aunque en ocasiones se adentren en terreno más propio de los actos administrativos plúrimos.

Sin embargo, se observa que otros instrumentos normativos, como las regulaciones de las actividades deportivas en los arenales, por ejemplo, así como las convocatorias para la explotación de servicios de temporada, muestran prácticas poco respetuosas con el derecho de la competencia que, a menudo, no encuentran justificación en los principios de necesidad, proporcionalidad o neutralidad competitiva.

73. Se aprecia en muchas de ellas la inclusión de criterios que propician un trato ventajoso injustificado a operadores económicos del propio municipio o de entornos cercanos.

En ocasiones, se exigen requerimientos innecesarios o directamente contrarios al ordenamiento jurídico o se contemplan criterios de adjudicación que, de facto, pueden implicar la exclusión de algunos operadores económicos.

Y, en la generalidad de los casos, se omite cualquier valoración del precio de los servicios a las personas usuarias como criterio de adjudicación. Resulta llamativo que se obvie tal valoración cuando los procedimientos que promueven las entidades locales evidencian una lógica preocupación por las condiciones del servicio que se ofrecen a las personas usuarias, siendo el precio uno de los elementos de mayor relevancia en su toma de decisiones⁶².

74. En definitiva, se percibe la existencia de un mercado atomizado, vinculado a las playas de cada municipio que, si bien no presenta caracteres sustantivos diferenciadores de un municipio a otro, ni de una playa a otra, impide el desarrollo de una actividad económica, singularmente de la enseñanza del surf, que trascienda lo local y pueda proyectarse a un ámbito supramunicipal.

75. Más allá de otras circunstancias, lo cierto es que algunas previsiones contenidas en la regulación del ejercicio de actividades deportivas en las playas y en los pliegos de condiciones

⁶² El artículo 160.2 del RGC establece lo siguiente: Los pliegos de bases contendrán, al menos, los siguientes extremos:

a) Plazo de terminación de las obras e instalaciones.

b) Régimen de utilización de las mismas.

c) Plazo de vencimiento del título.

d) Criterios para su resolución; entre los que podrán incluirse la mejora del canon, la reducción del plazo de vencimiento y de las tarifas a establecer para el uso o servicio público, así como la experiencia justificada en actividades análogas.

para la adjudicación de las autorizaciones para la ocupación y actividades en el dominio público marítimo-terrestre coadyuvan a tal atomización, además de generar el caldo de cultivo idóneo para el desarrollo de conductas anticompetitivas territoriales, sin que se vislumbre de tal coyuntura ventaja alguna para el interés público y para las personas consumidoras y usuarias.

76. A continuación, y a modo meramente ilustrativo se identificarán aquellas circunstancias, obstáculos, requisitos o criterios que, desde la perspectiva del derecho de la competencia, resultan cuestionables, y que vienen utilizándose por un número significativo de los municipios analizados, según ha podido constatar LEA/AVC:



Ventajas competitivas vinculadas al territorio

77. Como se ha señalado, los ayuntamientos que opten por explotar los servicios de temporada a través de terceros han de garantizar en los correspondientes procedimientos de otorgamiento de las autorizaciones el respeto a los principios de publicidad, objetividad, imparcialidad, transparencia y concurrencia competitiva que compendian, tal y como se ha adelantado, los de necesidad, proporcionalidad, adecuación, mínima restricción y neutralidad competitiva.

78. Los ayuntamientos promueven, como es lógico, procedimientos vinculados en exclusiva a sus municipios, y cuando se trata de servicios o actividades que se desarrollan en sus playas, se ha observado que priman criterios de arraigo territorial.

A través de dichos criterios se establece una discriminación directa o indirecta a favor de aquellas empresas que tengan una conexión con el municipio.

79. En algunas convocatorias analizadas, más del 20% de la puntuación alcanzable por aplicación de los criterios de adjudicación estaba vinculada al domicilio o a la ubicación del establecimiento del operador económico, sin que se aprecie la debida vinculación de tal requerimiento o su valoración con el objeto de la autorización, ni con la mayor protección del bien demanial, ni con un beneficio apreciable para las personas consumidoras.

80. Esta objeción se aprecia con especial intensidad en las bases reguladoras para adjudicación de autorizaciones para el desarrollo de actividades formativas por parte de las escuelas de surf.

Ejemplos:

1. Exigencia de licencia de apertura o verificación formal emitida por el ayuntamiento que promueve el procedimiento para el tipo de actividad de "Escuela de Surf" o de actividad comercial minorista relacionada con el Surf.

2. Prever como criterio de adjudicación la existencia de un local específico en el municipio con licencia de apertura o comunicación previa de Escuela de Surf o disponer de un local con actividad compartida con negocio minorista de Surf (una tienda con espacio separado para la actividad de cursos de Surf).

- 3. Prever como criterio de adjudicación la organización de eventos relacionados con la actividad en el municipio correspondiente.*
- 4. Contemplar como criterio de adjudicación haber contado con autorización previa por la Demarcación de Costas del País Vasco durante los años anteriores para impartir clases/ofrecer servicio en la/s playa/s del municipio.*
- O prever como criterio de adjudicación la mayor valoración de la experiencia en la impartición de clases de surf en la playa del municipio frente a las de otros municipios*
- 5. Establecer que las escuelas que tengan su domicilio en el municipio pagarán una tasa inferior que las foráneas⁶³.*
- 6. Prever el doble de puntuación por ser titular de un local para guarda y almacenaje de material en el municipio en el que se sitúa la playa, frente a que el local se sitúe en algún municipio limítrofe o dar diferente puntuación en función de la distancia a la playa.*

81. Los ejemplos expuestos evidencian la exigencia de requisitos y el establecimiento de criterios que no se hallan debidamente justificados.

82. La proximidad territorial de un local o instalación de una empresa no resulta admisible como criterio de solvencia o adjudicación cuando no esté justificado por razones imperiosas de interés general, no sea adecuado para garantizar la realización del objetivo que persiguen o vaya más allá de lo necesario para alcanzar dicho objetivo⁶⁴.

83. A LEA/AVC no le corresponde concluir *a priori* si contar con un local sirve a la mejor explotación del servicio. Las administraciones competentes, conocedoras de las características geográficas del litoral, deberán justificar la necesidad, adecuación y proporcionalidad de la medida.

Aun con todo, y suponiendo su adecuada justificación en el expediente, parece procedente su consideración como condición de ejecución y no como criterio de adjudicación, justamente, para conformar un procedimiento desde parámetros asumibles de mínima restricción y neutralidad competitiva.

⁶³ Cuestión análoga ha sido analizada en la STS, Sala de lo Contencioso-administrativo, de 20 de julio de 2023 (rc 4638/2021. ECLI:ES:TS:2023:3567), FD 6º.

⁶⁴ Así, cabe citar los siguientes:

STJUE, de 27 de octubre de 2005 en el asunto C-234/03 (ECLI:EU:C:2005:644), párrafo 79.

STS, Sala de lo Contencioso-administrativo, 9 de diciembre de 2021 (rc 4218/2019. ECLI:ES:TS:2021:4631).

Informe LEA/AVC en el expediente [455-PROM-2020](#) sobre los criterios de adjudicación de los pliegos de la obra bidegorri entre Uarka y Loiola del Ayuntamiento de Arratzu.

[Informe 9/09](#) de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado, de 31 de marzo de 2009, «Aplicación del criterio de arraigo local o de vecindad de la empresa como requisito de aptitud, de solvencia o como criterio de adjudicación en los contratos».

Así, por ejemplo, si la instalación o local se dirige a ofrecer a las personas usuarias de las escuelas de surf un servicio de guardarropía, vestuario, botiquín y aseos, su proximidad a la playa resultará requerimiento necesario, por obvias razones que relevan de su cita.

Si no es posible contar con tal local o instalación en la playa, en la zona de servidumbre de protección o en sus inmediaciones, aquel requerimiento devendrá innecesario y desproporcionado, por más que el local o instalación se halle en el mismo municipio donde se ubica la playa.

84. Pero la eventual razonabilidad de la exigencia de un local o de una instalación, no permite dar carta de naturaleza a cualquier requerimiento sobre su configuración y distribución, sino que la validez de los que se incluyan deberá estar vinculada a su correlación con la actividad y con los requisitos de calidad del servicio que se hayan establecido, que deberán redundar en beneficio de las personas usuarias.

Ejemplos

- Las características de la instalación o local deben resultar idóneas para la prestación de aquellos servicios, y ajustados al medio en que se prestan. Tratar de asimilar las instalaciones exigibles a una escuela de surf, cuya actividad se desarrolla en la playa, con una escuela deportiva que desarrolla su actividad en el interior de un local, carece de razón de ser.

Así, en ocasiones se ha exigido disponibilidad en la zona seca de al menos 12 m² para usos polivalentes, disponibilidad de un vestuario masculino con ducha, otro femenino con ducha, y otro mixto con duchas, disponibilidad de dos accesos separados a la instalación, uno para acceder a la zona húmeda y otro a la zona seca, etc.

- Si la instalación o local se dirige al almacenaje de las tablas, de trajes y resto de material deportivo que se pone a disposición de las personas usuarias, su exigencia parece no responder a los principios de necesidad y proporcionalidad. La disponibilidad del material es requerimiento necesario para el desarrollo de la actividad; para las personas consumidoras es irrelevante el lugar de almacenaje del material, siempre que lo tengan a su disposición en el momento de la prestación del servicio.

85. Aducir razones medioambientales para justificar la inclusión de criterios de arraigo territorial no es válido *per se*, por el solo hecho de incluirse como razón imperiosa de interés general en el artículo 3 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

Resulta exigible que el criterio de arraigo territorial que se incluya en la convocatoria contribuya efectivamente a la protección del medio ambiente.

86. A este respecto, resulta reveladora la cita de los criterios de adjudicación que se asientan sobre el lugar en el que se ubica la instalación o local del operador económico y que, más allá de lo expuesto en relación con su consideración como condición de ejecución, precisa de una reflexión en torno a su contribución a la razón de interés general a la que parece servir.

Y es que no alcanza a comprenderse cuál es el beneficio para el medio ambiente de un local o instalación en el municipio donde se halla la playa respecto de los que se encuentran en otros municipios, si la convocatoria no atiende, por ejemplo, a las características del vehículo o vehículos utilizados por el operador económico para desplegar su actividad (por ejemplo, para

transportar el material, a las personas usuarias o al propio personal) o se obvian los medios de transporte más utilizados por las personas usuarias para acudir a la escuela de surf de que se trate⁶⁵.

87. Téngase en cuenta, siquiera a título meramente ilustrativo, lo establecido en el artículo 145.2.1º de la LCSP, cuando señala en una relación no exhaustiva que las características medioambientales podrán referirse, entre otras, a la reducción del nivel de emisión de gases de efecto invernadero; al empleo de medidas de ahorro y eficiencia energética y a la utilización de energía procedentes de fuentes renovables durante la ejecución del contrato; y al mantenimiento o mejora de los recursos naturales que puedan verse afectados por la ejecución del contrato.

Muestra el precepto una real vinculación entre el criterio establecido y su eficaz incidencia medioambiental, que es requerimiento necesario para no convertir las razones imperiosas de interés general en meros cauces para beneficiar a los operadores locales en detrimento de otros, transformando su invocación en un recurso meramente formal que no atiende eficazmente al bien al que dice servir.

88. Para terminar, ha de abordarse la falta de competencia de los ayuntamientos para la explotación de servicios o para el otorgamiento de autorizaciones para actividades que no son de temporada, especialmente relevante en lo que se refiere a las escuelas de surf (ya adelantada en otro epígrafe), que se suma a la problemática que suscita la previsión de ciertos requisitos y criterios de adjudicación con un claro vínculo territorial.

89. Más allá de una cuestión estrictamente competencial, que en sí misma ya sería suficientemente trascendente, en tanto el ejercicio de la competencia corresponde a quien la tiene atribuida⁶⁶, la importancia de esta objeción radica en su incidencia en la conformación de las autorizaciones, y en el riesgo evidente de favorecer en el diseño de los procedimientos a empresas locales.

90. De este modo, se acentúa la atomización del mercado circunscrito al municipio, en el que los operadores locales copan las autorizaciones para la ocupación de las playas por parte de las escuelas de surf, de resultas de la aplicación de requisitos o de criterios de adjudicación que incentivan la vinculación al territorio, sin que los mismos se presenten necesarios ni proporcionados.

⁶⁵ El sector transporte representa el 36% de las emisiones, siendo la mayor fuente de emisiones a nivel de Euskadi. Aproximadamente el 92% de las emisiones de este sector están asociadas al transporte por carretera, tanto de mercancías como de personas. "Inventario de emisiones de Gases de Efecto Invernadero de Euskadi 2022". Ihobe, S.A., junio 2024. Puede consultarse en este [enlace](#).

⁶⁶ Plenamente respetuosa con el principio de subsidiariedad que plasma el artículo 4 de la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi, y con lo establecido en el artículo 4.3 de la Carta Europea de Autonomía Local.

91. LEA/AVC considera una oportunidad que la competencia se sitúe en la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi⁶⁷, pues es razonable anticipar un diseño de los procedimientos menos ceñido a requisitos o criterios de arraigo territorial.



Limitaciones en el número de autorizaciones que pueden adjudicarse a un mismo operador

92. LEA/AVC ha detectado que los reglamentos de actividades deportivas acuáticas en las playas y las bases reguladoras para adjudicación de autorizaciones para la explotación de servicios de temporada de algunos municipios, también de escuelas de surf, limitan el número de permisos, autorizaciones, o lotes que pueden otorgarse o de los que puedan resultar adjudicatarios, sin justificación alguna.

Por ejemplo, previsiones como las siguientes:

- 1. Si son varias las playas del municipio, no se puede obtener permiso para más de una playa.*
- 2. El número de licencias para impartir clases de surf u otras actividades náuticas se establece en X, y se repartirán entre las escuelas que se presenten y que cumplan los requisitos que se exigen.*

93. El artículo 99.4 de la LCSP contempla previsiones de limitación del número de lotes del que un licitador puede ser adjudicatario o a los que puede ofertar, pero la LC y el RGC no contienen previsión análoga.

Además, la razón de ser de tal previsión en la legislación de contratos, junto con la división en lotes, conecta con la mejor correlación de la magnitud de cada contrato y la capacidad de las pymes, o con una mayor promoción de la competencia, circunstancias en absoluto concurrentes en los casos analizados.

94. En las autorizaciones para la ocupación de las playas, singularmente, en las referidas a las escuelas de surf, los respectivos ayuntamientos conocen el número de operadores económicos existentes en sus municipios, incluso planifican con ellos el número de autorizaciones que

⁶⁷ La Orden de 28 de marzo de 2025, de la Consejera de Alimentación, Desarrollo Rural, Agricultura y Pesca, por la que se delegan competencias en el Director de Desarrollo Litoral, Puertos y Asuntos Marítimos, relativas a la gestión y otorgamiento de autorizaciones y concesiones en materia de ordenación y gestión del litoral, delega en el citado órgano, entre otras, la gestión y otorgamiento de autorizaciones de usos de temporada en las playas y en el mar territorial (zonas de fondeo, pantanales flotantes y usos análogos), de autorizaciones de actividades en las que concurren circunstancias especiales de intensidad, peligrosidad o rentabilidad y de autorización de ocupación del dominio público marítimo-terrestre con instalaciones desmontables o con bienes muebles, así como la vigilancia y la tramitación, imposición y recaudación de las sanciones que corresponda, en lo que se refiere al incumplimiento de los términos en que fueron otorgadas. (BOPV nº 64, de 2 de abril de 2025).

solicitarán a la Demarcación de Costas en función de los operadores interesados (sobre esta cuestión se volverá más adelante).

No hay razón para una práctica que no se justifica en una mayor protección del interés público, en la explotación de servicios de mayor calidad, en el beneficio a las personas consumidores, de las pymes o microempresas, ni, mucho menos, sirve a la promoción de la libre competencia.

95. La posibilidad de limitación de lotes de los que se puede ser adjudicatario, que contempla la LCSP, está configurada como una excepción a la regla general de libre competencia y adjudicación a la oferta económicamente más ventajosa.

Debe recibir, por ello, una aplicación estricta o no extensiva, quedando fuera de la ley las excepciones a la adjudicación que desborden la limitación legalmente admitida, es decir, la del número de lotes de que se puede ser adjudicatario y que no deriven de criterios estrictamente competitivos, como sería una valoración para el caso de la existencia o no de escasa o suficiente competencia o la conveniencia, que siempre sería al menos discutible, de dar entrada a otro licitador que ha realizado una oferta objetivamente menos valorada⁶⁸.

96. En el ámbito que se analiza, la limitación del número de autorizaciones que pueda obtener un operador no se justifica en promover una mayor competencia. Antes al contrario, facilita prácticas difícilmente conciliables con el derecho de la competencia, al procurar un reparto del mercado, sin que sea el resultado de su normal funcionamiento.



Fase preparatoria de las autorizaciones

97. La documentación analizada por LEA/AVC ha puesto de manifiesto la existencia de propuestas de implementación de una suerte de fase preparatoria impulsada por los ayuntamientos, a desarrollar con los operadores económicos, que se dirige a que estos últimos puedan manifestar de antemano su interés en la explotación de los servicios y en la obtención de las autorizaciones pertinentes.

⁶⁸ Resolución 798/2018 Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales.

Ejemplo

La alcaldía convoca la solicitud de manifestación de interés para que todas las escuelas de surf interesadas en el desarrollo de actividades de formación en la playa X presenten su solicitud, de modo que el ayuntamiento pueda identificar los agentes interesados en obtener una autorización y elaborar el Plan de Servicios de Temporada en dominio público marítimo-terrestre y la posterior solicitud de autorizaciones.

98. Se trata de una fase preautorizatoria que permite al ayuntamiento conocer con precisión los servicios de temporada en cuya explotación están interesados los operadores económicos y solicitar las autorizaciones concretas al órgano competente —en la actualidad, el Director de Desarrollo Litoral, Puertos y Asuntos Marítimos del Departamento de Alimentación, Desarrollo Rural, Agricultura y Pesca del Gobierno Vasco⁶⁹—.

99. Los riesgos de esta práctica son evidentes al propiciar la administración un reparto del mercado.

Los operadores económicos conocen de antemano que obtendrán la autorización a la que aspiran, al margen de cuáles sean sus méritos empresariales, lo que puede implicar una alteración de las condiciones de competencia.

100. LEA/AVC considera que no es trasladable al ámbito de las autorizaciones que se analizan en este informe la previsión contenida en el artículo 115 de la LCSP en relación con las consultas preliminares del mercado, que tienen como objetivo obtener información para poder definir correctamente una futura licitación, cuando no se tiene suficiente conocimiento al respecto.

El órgano de contratación puede consultar al mercado, tanto para informar a los operadores económicos de sus intenciones y requisitos, como para realizar un estudio o evaluación sobre la solución más adecuada para adquirir bienes o servicios o realizar una obra, y de esta manera preparar adecuadamente el procedimiento de contratación.

Sin embargo, la incógnita en el ámbito de las autorizaciones no se refiere a cómo conformar el pliego de bases, ni a las soluciones más adecuadas para propiciar la mejor explotación de los servicios de temporada, sino exclusivamente al número de operadores interesados en obtener autorización y, a lo sumo a la identificación de algún concreto servicio.

101. En los procedimientos de concurrencia competitiva la administración promotora del procedimiento no conoce el número de operadores económicos interesados en concurrir y competir entre ellos.

⁶⁹ Hasta el 1 de abril de 2025, fecha en que se ha hecho efectivo el traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de ordenación y gestión del litoral, la solicitud se dirigía a la Demarcación de Costas del País Vasco.

Mal puede cumplirse tal requerimiento si el operador económico muestra su interés en obtener una autorización y asegura su obtención al margen del procedimiento previsto en la legislación de costas.



Requisitos de titulación de los monitores y monitoras de escuelas de surf

102. Si bien se han analizado pliegos de bases en los que la titulación exigida estaba adecuadamente conformada, se han examinado otros en los que se aprecian disparidades entre los requisitos de titulación exigidos a los monitores y las monitoras de surf o valorados como criterio de adjudicación —lo que no resulta procedente—, imponiéndose en algunos casos un título concreto, expedido por una organización determinada, o posibilitando en otros la impartición de clases de surf a las personas que estén inscritas y/o tomando parte en determinados cursos tendentes a la obtención del título de monitor/a.

103. Ambas previsiones resultan potencialmente anticompetitivas. La primera, por su naturaleza restrictiva, provocando el efecto de disuadir a operadores económicos, disminuyendo indebidamente la concurrencia.

La segunda, al separarse de los requerimientos normativos y posibilitar la participación en la actividad de quien no reúne la necesaria cualificación. A la postre, la propia convocatoria puede propiciar confusión en las personas usuarias, que puede tener trascendencia en su comportamiento económico, al permitir tener por cumplido indebidamente un requisito de ejercicio de la actividad y situar en pie de igualdad a operadores económicos cumplidores y a los que no lo son.

Ejemplos

- *Valoración como criterio de adjudicación o establecimiento como requisitos de número de monitores poseedores del título de Entrenador de Surf nivel 1 en la modalidad de Surf, otorgada por la Escuela Vasca del Deporte del Gobierno Vasco.*
- *Previsión en el pliego de bases de una cláusula del siguiente tenor: Transitoriamente, se admitirá que el personal y monitores empleados por el organizador para el desarrollo de los cursos no esté en posesión aun del título de técnico-deportivo referido, aun cuando, en todo caso tales personas sin titulación deberán encontrarse inscritas y/o tomando parte en dicha anualidad en los cursos correspondientes tendentes a la obtención de tales títulos.*

104. Ha de tenerse en cuenta que la determinación de la cualificación profesional de los monitores y las monitoras de surf no es cuestión disponible para el órgano administrativo que promueve el concurso para otorgar las autorizaciones.

105. Se debe recordar que la legislación vigente sobre profesiones deportivas⁷⁰ establece los listados de atribuciones de las distintas profesiones, así como la cualificación profesional, definida como la capacidad para el acceso a una determinada profesión, o a su ejercicio, que viene acreditada oficialmente por un título de formación, por un certificado de cualificación o por una experiencia profesional formalmente reconocida.

106. La citada legislación indica las cualificaciones necesarias para el acceso a las profesiones reguladas⁷¹, así como los medios para su acreditación, de manera que las referencias a la cualificación y medios de su acreditación de profesores, monitores, entrenadores o directores deportivos deberá remitirse a la misma.

Pero, en todo caso, se deberá contar con la cualificación necesaria, de manera que no cabe ejercer la profesión sin disponer aún de ella.

107. Asimismo, se debe tener en cuenta el reconocimiento de las cualificaciones profesionales obtenidas en estados miembros de la Unión Europea⁷², de acuerdo con la libre circulación de trabajadores, la libertad de establecimiento y la libre prestación de servicios, o en otros Estados.

108. A su vez, la legislación sobre profesiones deportivas establece que todas las personas que ejerzan alguna de las profesiones reguladas con obligación de presencia física en el ejercicio de las actividades deportivas deberán acreditar una formación en primeros auxilios⁷³, lo que, en los procedimientos de autorización para la ocupación del dominio público marítimo terrestre no podría valorarse como mérito, como se ha detectado en algunos casos.

109. De igual modo, se deberá atender en el futuro a las previsiones sobre la normalización lingüística atribuidas al departamento del Gobierno Vasco competente en materia deportiva⁷⁴.

⁷⁰ Ley 8/2022, de 30 de junio, sobre acceso y ejercicio de profesiones de la actividad física y del deporte en la Comunidad Autónoma del País Vasco.

⁷¹ Con las precisiones sobre su exigencia y equivalencias en la Disposición final primera y la Disposición final tercera de la citada Ley 8/2022.

⁷² Directiva 2005/36/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de septiembre de 2005, relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales y su transposición en el Real Decreto 1837/2008, de 8 de noviembre, por el que se incorporan al ordenamiento jurídico español la Directiva 2005/36/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de septiembre de 2005, y la Directiva 2006/100/CE, del Consejo, de 20 de noviembre de 2006, relativas al reconocimiento de cualificaciones profesionales, así como a determinados aspectos del ejercicio de la profesión de abogado.

⁷³ Artículo 17 de la citada Ley 8/2022, prevé además que el departamento competente en materia deportiva establecerá reglamentariamente las condiciones y el procedimiento de acreditación de la formación referida mediante la correspondiente declaración responsable.

⁷⁴ Disposición adicional primera de la citada Ley 8/2022.

**Duración de las autorizaciones**

110. De conformidad con los artículos 52.4 de la LC y 111 del RGC, las autorizaciones no podrán exceder de cuatro años, siendo el plazo de vencimiento el que se determine en dicho título. Ello supone que, durante la vigencia de la autorización, solo la(s) empresa(s) adjudicataria(s) podrán realizar la actividad económica correspondiente, conllevando un cierre de mercado.

111. En la mayoría de los supuestos analizados por LEA/AVC se ha observado que las autorizaciones tienen la duración máxima de cuatro años, lo que supone que durante dicho ámbito temporal el mercado correspondiente está cerrado a la entrada de nuevos operadores económicos, sin que se haya apreciado justificación alguna.

Es obvio que tal proceder cuenta con el amparo de los preceptos citados, pero la duración máxima de las autorizaciones que posibilita la legislación de costas no puede interpretarse como duración óptima en todo caso y sean cuales sean las circunstancias concurrentes.

112. La administración pública, que sirve con objetividad a los intereses generales y está sujeta ex artículos 9 y 103 de la CE a esta y al resto del ordenamiento jurídico —entre el que se encuentra la normativa de competencia—, debe cuidar que la duración de la autorización sea la adecuada, en atención al interés general protegido y a los requerimientos exigidos a los operadores económicos a los que se otorga la autorización, procurando que el tiempo que transcurra entre los diferentes procedimientos de otorgamiento de las autorizaciones sea el mínimo posible, de forma y manera que la concurrencia se suscite de forma periódica y recurrente en el tiempo.

Dicha consideración, sería predicable también de las posibles prórrogas de las autorizaciones, que deberán evitarse si no se hallan justificadas en relación con el objetivo de interés general pretendido.

113. LEA/AVC considera que no pueden tener idéntico tratamiento las autorizaciones para la explotación de servicios de temporada que exigen una importante inversión a los adjudicatarios (p. ej. servicios de restauración), que aquellos otros que no demandan desembolsos significativos (p. ej. sombrillas o tumbonas), u otros que no precisan de instalación alguna para su desarrollo.

Por ello, sugiere que el estudio económico-financiero a que se refiere el artículo 113.4 del RGC podría resultar un indicador fiable a partir del cual justificar la procedencia de extender la duración de las autorizaciones hasta los cuatro años que prevén la LC y el RGC.

114. En todo caso, la justificación de la duración del título autorizatorio debe fundarse, a partir del análisis de las circunstancias concurrentes, en los principios de necesidad, adecuación y mínima restricción competitiva, proporcionalidad, no discriminación y neutralidad competitiva.

115. Como complemento, resulta procedente traer a colación la posición de otras autoridades de competencia que sugieren la procedencia de abrir nuevamente el mercado cuando se detecten posibles incumplimientos normativos por los beneficiarios de la autorización, lo que obligaría a la administración competente a promover nuevos procedimientos de otorgamiento de autorizaciones que posibiliten el relevo del operador incumplidor⁷⁵.



Aseguramiento exigido para la adjudicación de las autorizaciones para actividades náutico-deportivas

116. Además de un seguro deportivo específico para el deporte federado⁷⁶, la legislación sobre profesiones deportivas de la Comunidad Autónoma de Euskadi⁷⁷ establece que la explotación de centros deportivos, la organización de actividades deportivas y la prestación de servicios deportivos estarán sujetas a la obligatoria suscripción de un contrato de seguro de responsabilidad civil por los daños que pudieran ocasionarse a usuarios y usuarias, a participantes y a cualesquiera otras personas como consecuencia de las condiciones de las instalaciones o la actividad en aquellas.

117. Añade que las coberturas mínimas de dichas pólizas se determinarán reglamentariamente en función de las características de las instalaciones y de las actividades, si bien a la fecha de este informe falta dicho desarrollo que especifique las contingencias, exclusiones, límites y sumas aseguradas⁷⁸.

118. Se debe distinguir lo que es el seguro de responsabilidad civil, exigible por la norma a los profesionales deportivos, del seguro como medio de acreditar la solvencia económica en la contratación pública, que parece confundirse en los pliegos analizados.

⁷⁵ “Gestión procompetitiva del espacio público para el desarrollo de actividades económicas”. [Informe OB 66/2024](#). Autoritat Catalana de la Competència. En el mismo se apunta que “*resulta imprescindible que la administración pública sea proactiva en el control del cumplimiento de la legalidad y responda ágilmente ante posibles irregularidades por parte de los operadores económicos, sin desaprovechar la oportunidad de tramitar nuevos procedimientos de autorización.*”.

⁷⁶ Actualmente contenido en el desarrollo reglamentario del artículo 23 de la Ley estatal 39/2022 del deporte, mediante el Real Decreto 849/1993, de 4 de junio, por el que se determina las prestaciones mínimas del Seguro Obligatorio Deportivo (en proceso de modificación para su adaptación).

⁷⁷ Artículo 87.2 de la Ley 8/2022, de 30 de junio, sobre acceso y ejercicio de profesiones de la actividad física y del deporte en la Comunidad Autónoma del País Vasco.

⁷⁸ Sí se ha desarrollado en legislaciones autonómicas sobre deporte (p.ej., Cantabria o Madrid).

Orientativamente, por ejemplo, el Consejo General de la Educación Física y Deportiva ([COLEF](#)) establece entre los límites y franquicias del seguro que gestiona para todos los colegios de ámbito estatal (incluyendo al Colegio Oficial de Licenciados/as en Ciencias de la Actividad Física y del Deporte del País Vasco), para deportes peligrosos: 250.000 € (franquicia 600 €); pudiendo aumentar con más pago las colegiadas y colegiados que lo deseen el límite hasta los 600.000 €.

119. En la documentación examinada, se ha detectado la exigencia de seguros adicionales para obtener la autorización para la explotación de escuelas de surf (p.ej. seguro de accidentes), lo que excede de las obligaciones legales, que ya están dirigidas a cubrir los riesgos de la actividad en caso de daños a las personas usuarias y a terceras personas.

Se trata de un requisito no justificado, que agrava los costes económicos de los operadores.

Ejemplo

- Se requerirá la contratación de sendos seguros de responsabilidad civil y de accidentes, que deberán cubrir como mínimo las cuantías establecidas.

a) Póliza de seguro de responsabilidad civil que cubra los daños y perjuicios que se puedan causar a terceros como consecuencia del desarrollo de actividades de formación de surf por importe no inferior a los que se relacionan a continuación: (...) 600.000 euros.

b) Póliza de seguro de accidentes con las siguientes coberturas:

** Fallecimiento por accidente con una cobertura mínima de 12.000 euros.*

** Incapacidad permanente por accidente con una cobertura mínima de 24.000 euros.*

** Gastos médicos hospitalarios ilimitados en centros concertados.*

- Asumir toda la responsabilidad penal, civil y administrativa que pueda derivarse por los daños y perjuicios causados por la actividad. A tal efecto, se requerirá la contratación de:

a) Póliza de responsabilidad civil para indemnizar los daños y perjuicios que se causen como consecuencia de las operaciones que requiera la ejecución del servicio.

b) Póliza de responsabilidad civil por riesgos profesionales vigente durante toda la vigencia del contrato por importe no inferior al valor estimado del lote al que se concurra.

c) Póliza de accidentes de colectivo con las siguientes coberturas:

** Fallecimiento por accidente con una cobertura mínima de 12.000 €*

** Incapacidad permanente por accidente con una cobertura mínima de 24.000,00 €.*

** Para los menores de 14 años, la cobertura se suplirá por una garantía de gastos de sepelio con un capital no inferior a 3.005,00 €.*

**Gastos médicos hospitalarios ilimitados en centros concertados.*

120. El hecho de que el operador pueda contar con seguros adicionales será una de las mejoras que, en el juego de la libre competencia, formen parte de su oferta y pueda ser valorada por las personas consumidoras o por los propios trabajadores ante la eventualidad de concurrir a una oferta de empleo para prestar servicio en la escuela de surf.



Exigencia de local con licencia de actividad clasificada

121. Se ha observado que en algunos procedimientos se exige que las escuelas de surf cuenten con local con licencia de actividades clasificadas.

122. No se identifica en la legislación ambiental vigente una categoría de actividades clasificadas que pueda resultarles aplicable⁷⁹.

De igual modo, tampoco está incluido en la regulación vigente sobre las normas técnicas de aplicación a actividades que se establezcan en suelo residencial⁸⁰.

123. Por tanto, este requisito constituye una barrera de entrada que no está justificada, ni amparada por ley.



Certificaciones de calidad

124. Se ha observado la valoración como criterio de adjudicación de certificados de calidad emitidos por concretas entidades certificadoras.

125. Los sellos o certificaciones de calidad medioambientales, deportivos, turísticos, etc. (en los que caben todos los de entidades certificadoras acreditadas como tales) deben ser un medio para acreditar que se cumplen las características u obligaciones concretas que se exigen al servicio, y que han de estar previamente definidas, justificadas y ser proporcionales con su objeto, sin que pueda establecerse como requisito de la actividad que excluya a los operadores que no dispongan de ellas.

126. Al respecto, en el ámbito de la contratación administrativa, el artículo 128.1 de la LCSP, establece que, cuando los órganos de contratación exijan la presentación de certificados emitidos por un determinado organismo de evaluación de la conformidad, los certificados de otros organismos de evaluación de la conformidad equivalentes también deberán ser aceptados por aquellos.

⁷⁹ Anexo IC de la Ley 10/2021, de 9 de diciembre, de Administración Ambiental de Euskadi, conforme al artículo 49, y la obligación del Ayuntamiento de comunicar al órgano ambiental de la concesión de licencias de actividades clasificadas del artículo 53.

⁸⁰ Conforme a la Disposición derogatoria de la Ley 10/2021, de 9 de diciembre, de Administración Ambiental de Euskadi, está vigente en lo que no se oponga a la misma el Decreto 171/1985, de 11 de junio, por el que se aprueban las normas técnicas de carácter general de aplicación a las actividades molestas, insalubres nocivas y peligrosas a establecerse en suelo urbano residencial. En la Sección 3, establece la normativa técnica a *aplicar a los establecimientos de enseñanza pública y privada, academias, escuelas, guarderías infantiles, etc., en los cuales el efectivo de alumnos recibidos puede alcanzar más de 10 alumnos/día, y estén ubicados en plantas de pisos en edificios destinados a viviendas, los cuales se ven afectados por el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas y demás disposiciones concordantes.*

127. Asimismo, tal y como señaló la extinta Comisión Nacional de la Competencia en su informe sobre la Certificación de Calidad y Seguridad⁸¹, las administraciones públicas que exijan certificados de calidad deben aceptar la certificación emitida por cualquier organismo de certificación competente.

Ejemplo

Se incluye como criterio de adjudicación la valoración de marcas de garantía o certificaciones, que se valoran del modo siguiente (máximo 16 puntos):

- * Ser integrante de la Asociación AKTIBA: (5 puntos)*
- * Sello Código Ético Turismo de Euskadi: (5 puntos)*
- * Sello Surfing Euskadi: (2 puntos)*
- * Certificaciones de calidad: (2 puntos)*
- * Certificaciones medioambientales: (2 puntos)*

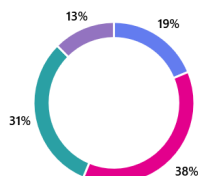
128. Por tanto, la exigencia de certificaciones de calidad emitidas por concretas entidades certificadoras es una barrera de entrada que no está justificada en los principios de buena regulación y competencia, a cuyo efecto se recomienda el uso de expresiones tales como “equivalente”.

⁸¹ [“Informe sobre la Certificación de Calidad y Seguridad”](#). Comisión Nacional de la Competencia, junio de 2010.

V. ANÁLISIS DE LA CONSULTA PÚBLICA

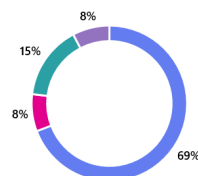
129. Como se ha señalado en otro epígrafe, han participado en la consulta pública un total de 16 personas y entidades (profesionales, entidades públicas, entidades privadas y personas consumidoras):

● Profesionala / Profesional	3
● Erakunde publikoa / Entidad pública	6
● Erakunde pribatua / Entidad privada	5
● Kontsumitzailea / Persona consumidora	2



130. Por razón de la actividad, el 69 % de los operadores económicos participantes declara dedicarse a deportes náuticos, el 15 % a alquiler de hamacas, toldos, etc., el 8 % a venta de helados, comida y bebida y el 8 % restante a otras actividades.

● Uretako kirolak (surf-eskolak, bela eta bestelako jarduerak) / Deportes náuticos (escuela ...)	9
● Instalazio desmuntagarriak (izozki-salmenta, janari- eta edari-salmenta, etabar) / Instalaciones...	1
● Hamakak, eguzki-ohialak eta bestelako alokairuak / Alquiler de hamacas, toldos y otros.	2
● OTRAS	1



131. La mayoría de las personas y entidades participantes considera que el grado de competencia existente en la actividad es adecuado o alto, con operadores que ofrecen los servicios de forma similar, considerando que existe suficiente demanda local y turística para la oferta, si bien en algún caso se hace referencia a prácticas mejorables.

132. El 93 % indica que es posible comparar los precios entre las ofertas de los diferentes operadores, considerando un 67 % que los precios son determinantes en la elección que realiza la persona consumidora, frente a un 33 % que considera que no.

Sin embargo, en una aparente contradicción, el 87 % considera que las personas consumidoras tienen en cuenta algún otro factor para elegir un operador frente a otro, señalando entre estos factores (ordenados de mayor a menor): la calidad, la experiencia, el trato personal y la profesionalidad, la ubicación, proximidad e identidad local, medios materiales y personales, valoración y satisfacción de los usuarios (reseñas web, etc.).

133. En relación con el dinamismo del mercado y la aparición de nuevos operadores, no se extrae de la consulta una conclusión clara (el 53 % contesta afirmativamente frente al 47 % que responde que no se han implantado nuevos operadores), lo que parece obedecer a la situación concreta de cada playa.

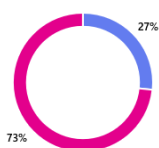
Algunas de las respuestas confirman la fragmentación del mercado, que también se vislumbra en la documentación analizada por LEA/AVC y la problemática subyacente al hecho de que las autorizaciones se vinculen a cada una de las playas.



134. Respecto a la existencia de posibles obstáculos que deriven de trabas administrativas, más de la mitad de las participantes responde afirmativamente (el 53 %), identificando las dificultades siguientes: (1) ausencia de rigor en los requisitos que se piden; (2) se limita el acceso a nuevas escuelas y deberían sacarse licencias diferenciadas para lo que es el surf y para el resto de actividades acuáticas; (3) se limita el número de alumnos por escuela; (4) se considera que la mayor valoración de la parte económica sobre la técnica crea el riesgo de excluir a empresas por su capacidad económica; (5) el límite temporal de las autorizaciones y la incertidumbre, que inciden en la posibilidad de inversión para la calidad.

El resultado de la consulta avala algunas de las conclusiones obtenidas en el análisis precedente (p. ej. en relación con los requisitos exigidos en los pliegos de bases para el otorgamiento de las autorizaciones o con la problemática latente respecto a la ausencia de estacionalidad de la formación de surf y las autorizaciones otorgadas), si bien se separa de otras.

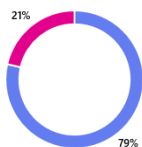
Así, por ejemplo, el examen de la documentación aportada por los municipios no permite concluir que las limitaciones establecidas al número de alumnos por escuela carezcan de justificación, como tampoco que haya una mayor valoración de los criterios económicos sobre los técnicos. Es más, evidencia justo la conclusión contraria, esto es, la escasa o nula consideración de la oferta económica entre los criterios de adjudicación incluidos en los procedimientos para el otorgamiento de autorizaciones a las escuelas de surf.



135. Más concretamente, en relación con los requisitos exigidos para la explotación de los servicios, el 73 % de las personas y entidades participantes considera desproporcionados algunos de ellos, singularmente, los de cercanía territorial, las titulaciones exigidas, y la prevalencia de criterios económicos.

Nuevamente, la consulta avala algunas de las más importantes conclusiones de este informe⁸², que ponen de manifiesto las ventajas injustificadas vinculadas al territorio que derivan de la configuración de los pliegos y que benefician indebidamente a operadores económicos con establecimiento en el municipio o con experiencia en una determinada playa, por poner dos ejemplos significativos; o las referidas a la indebida exigencia de unas determinadas titulaciones a los monitores y monitoras de surf o la admisión de su ejercicio sin la cualificación precisa, que se han considerado cuestiones críticas y anticompetitivas.

⁸² Excepción hecha de la referida a los criterios económicos en el otorgamiento de autorizaciones a las escuelas de surf, no en los servicios de temporada, propiamente, en los que las conclusiones del informe coinciden con el resultado de la consulta.



136. La mayoría de los encuestados (un 79 %) considera necesario disponer de local, destacando su importancia para la calidad del servicio prestado a los clientes (proximidad, oferta de vestuario, ducha, almacenaje, seguridad, etc.), si bien en ocasiones se considera que la inversión en un local, dada la carestía de las zonas costeras y la incertidumbre sobre la obtención de autorización, es un riesgo que puede ocasionar pérdidas o desaparición del operador.

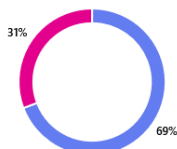
137. El 66 % de las respuestas aprecia ventajas en compartir locales (si bien, mayoritariamente, plantea dudas la compartición de materiales), aduciendo razones de sostenibilidad, mejor aprovechamiento de recursos, reducción de costes, incluso en algún caso se indica que ya se viene haciendo.



Por el contrario, entre los que se muestran contrarios a tal medida, se alegan razones como la posible desestabilización del sector, ausencia de ventajas apreciables o, directamente, que tal colaboración no se contempla.

Se trata de apreciaciones relevantes, que guardan relación con la efectividad del interés al que sirve la exigencia de locales. Parece razonable que tal requerimiento se acompañe con la viabilidad de su ubicación en las proximidades de la playa en orden a garantizar, precisamente, su funcionalidad.

El resultado de la consulta invita a indagar distintas fórmulas que, a la postre, posibiliten la utilización de locales por las personas usuarias, evitando que tal vínculo territorial termine resultando discriminatorio para los operadores económicos.



138. Asimismo, una mayoría (69 %) considera que hay dificultades para establecer la actividad en playas de diferentes municipios, si bien se valora esta posibilidad de manera positiva.

Se considera que, aunque supone una dificultad la gestión de diferentes infraestructuras, es positivo poder desarrollar la actividad en diferentes ubicaciones geográficas, principalmente, para compensar la exclusión de una zona dado el número limitado de autorizaciones en cada playa, o a fin de dar un servicio adecuado en función de las características del alumnado y seguridad por las condiciones de la playa.

139. La mayoría de las personas que han participado en la consulta (54 %) estiman que la duración de la autorización es breve. Consideran que no se puede basar la competitividad de una empresa en una autorización anual o cada cuatro años. La brevedad de la autorización impide a las empresas acometer proyectos o inversiones con garantías. Así, algunos operadores señalan que la duración de las autorizaciones debería ser más larga, 12 años o más, frente a los 4 años que permiten la LC y el RGC.

En cualquier caso, el examen de la procedencia de tal consideración se descarta por ser contraria a derecho.

140. Finalmente, a la cuestión de si considera que para la prestación de la/s actividad/es se promueve suficientemente la competencia en condiciones de igualdad, más de la mitad de las respuestas manifiestan que no, señalando entre los factores negativos la falta de control sobre incumplimientos normativos o el ejercicio de la actividad sin permisos, que más parecen poner de manifiesto que el control que conlleva la obtención de autorización se focaliza exclusivamente en dicho trámite, obviando la revisión del desarrollo de la actividad y la verificación del cumplimiento de las condiciones de la autorización misma.



Se trata de una cuestión relevante, que se sitúa indebidamente al margen del procedimiento autorizatorio, pero que termina teniendo incidencia en el mercado y en su adecuada configuración, razón por la que se realizará una recomendación al respecto.

VI. RECOMENDACIONES

141. Las recomendaciones que se exponen a continuación están dirigidas a las administraciones públicas competentes y tienen como objetivo fomentar la gestión procompetitiva del dominio público marítimo-terrestre, que permita el desarrollo de las actividades económicas en dicho ámbito.

Recomendaciones que cuentan con una nueva administración pública destinataria, tras la reciente transferencia de la competencia de funciones y servicios a la Comunidad Autónoma de Euskadi en materia de ordenación y gestión del litoral⁸³.

142. Cada una de las recomendaciones interpela a las administraciones públicas que intervienen directa o indirectamente en la ordenación y gestión del litoral, en la ordenación de las actividades y usos de las playas, y en los actos administrativos vinculados a los mismos, con el objetivo de poner a su disposición instrumentos de fácil implementación, que coadyuven a la mejor configuración de un mercado que ofrezca condiciones idóneas a los operadores económicos y del que puedan beneficiarse las personas consumidoras.

Se trata de promover la integración de los principios de regulación económica eficiente, tanto en la labor estrictamente normativa, como en los procedimientos de otorgamiento de autorizaciones de ocupación, singularmente en su diseño.

PRIMERA. PLANIFICAR LOS USOS DE LAS PLAYAS Y EJERCER LA INICIATIVA NORMATIVA

143. En otro apartado de este informe se ha avanzado la importancia de abordar la elaboración de planes de uso en todas las playas del litoral de Euskadi como tarea de principio, de forma que se garanticen no solo las condiciones higiénicas y de seguridad de las personas usuarias en el disfrute de las mismas, sino que se ordene, y esto es lo relevante, la dotación de servicios de cada una de ellas, atendiendo a la naturaleza de cada servicio y a la relevancia que los mismos tienen tanto para la comunidad, como por razón de su impacto económico (por ejemplo, por su atractivo turístico).

⁸³ Real Decreto 1310/2024, de 23 de diciembre, de traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de ordenación y gestión del litoral.

Orden de 28 de marzo de 2025, de la Consejera de Alimentación, Desarrollo Rural, Agricultura y Pesca, por la que se delegan competencias en el Director de Desarrollo Litoral, Puertos y Asuntos Marítimos, relativas a la gestión y otorgamiento de autorizaciones y concesiones en materia de ordenación y gestión del litoral.

144. Se trata de que la planificación de los usos de las playas se integre coordinadamente en un marco de planificación más amplio —a la fecha de este informe tendría que ser el Plan Territorial Sectorial de Protección y Ordenación del Litoral de la Comunidad Autónoma de Euskadi—, y ordene los servicios de temporada y las actividades que puedan desarrollarse en las mismas, así como en la zona de servidumbre de protección, siempre que no exijan otras instalaciones que las desmontables o, en su caso, bienes muebles.

145. Aunque sea a efectos meramente ilustrativos —no exhaustivos—, los planes de uso de las playas deberían abordar, al menos, los siguientes contenidos:

- a) Ordenar los servicios de temporada y las actividades que pueden desarrollarse en las mismas y determinar su ubicación, atendiendo a los criterios que derivan de los artículos 68 y 69 del RGC, a la clasificación de la playa, a los umbrales de carga y a los límites máximos de ocupación establecidos a partir de parámetros objetivos y científicamente contrastados, y a criterios medioambientales que debería fijar el Plan Territorial Sectorial o el plan existente en cada momento de ordenación del litoral que exista.

Asimismo, deberán identificarse las actividades prohibidas e incompatibles con los usos comunes.

- b) Establecer los servicios de vigilancia, salvamento, higiene, servicios destinados a facilitar el uso y disfrute de la playa por determinados colectivos, medidas para un uso seguro y accesible de la playa, etc.
- c) Determinar otras actividades que, por su interés, puedan desarrollarse en las mismas.
- d) Determinar los requerimientos que han de cumplir las instalaciones desmontables.
- e) Determinar el plazo de duración de las autorizaciones en atención específica a cada uno de los servicios de temporada y a las actividades autorizadas, dentro del límite máximo establecido en la legislación de costas, estableciendo parámetros objetivos para su determinación.

146. Habida cuenta del contenido expuesto, la intervención en su elaboración de los tres niveles institucionales —ayuntamientos, diputación foral del territorio respectivo y Gobierno Vasco, a quien corresponde la competencia de ordenación del litoral— se revela imprescindible.

147. Es obvio que los planes de usos de las playas tendrán una incidencia directa en las autorizaciones para la ocupación de dominio público marítimo-terrestre, aportando seguridad y previsibilidad en su gestión, tanto a las administraciones públicas concernidas, como a los operadores económicos.

Se recomienda, por ello, que los planes de uso de las playas tengan vigencia plurianual, aunque dicha vigencia de la planificación no haya de trasladarse miméticamente a la duración de las autorizaciones, aun cuando aquella no supere los cuatro años.

148. La planificación tiene conexiones normativas evidentes, que abonan la procedencia de instar el ejercicio de la potestad normativa, en tanto será preciso definir el procedimiento de elaboración de los planes de uso de las playas, normalizando los trámites que serán idénticos para todas las playas del litoral vasco, el contenido mínimo de la planificación, establecer plazos de vigencia, siquiera con carácter de máximos, definir lo que se entiende por servicio de temporada, o determinar, por identificar los contenidos más evidentes, la administración competente para otorgar las distintas autorizaciones que derivan del plan.

149. Se ha apuntado en otro apartado de este informe la importancia de definir los servicios de temporada —cuya naturaleza normativa queda fuera de toda duda—, pues sobre los mismos se asienta uno de los mayores problemas detectados en este informe: el tratamiento como servicio de temporada de actividades que no tienen tal naturaleza, al margen de que se presten con mayor intensidad durante una época del año, que exija garantizar en las fechas de mayor afluencia a los arenales su coexistencia con los usos que son propios de la playa.

La definición de lo que se entiende por servicio de temporada corresponde a quien tiene atribuida la competencia sobre ordenación del litoral, en este caso, las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

150. El desarrollo normativo por el que se aboga en este informe permitirá normalizar el tratamiento dispar y heterogéneo que viene dándose a un concepto esencial, tanto en lo referido a su contenido sustantivo —qué servicios tienen tal carácter—, como al periodo en el que los mismos se prestan.

Tal regulación servirá a los principios de seguridad jurídica, previsibilidad y, también, al de simplificación.

151. Igualmente relevante es clarificar la administración competente para el otorgamiento de autorizaciones, no ya en relación con los servicios de temporada, respecto de los que no cabe duda de la competencia municipal para su explotación y para el otorgamiento de las autorizaciones que resulten precisas cuando se decida su gestión a través de terceros, sino en relación con aquellas actividades permitidas en las playas que no reúnan aquel carácter, en las que concurran circunstancias especiales de intensidad, peligrosidad o rentabilidad, y precisen de la ocupación del dominio público marítimo-terrestre con instalaciones desmontables o con bienes muebles.

Ejemplo paradigmático de estas últimas son las escuelas de surf, cuya explotación se viene autorizando por las administraciones municipales, de manera indebida a juicio de LEA/AVC a la luz de la normativa vigente, lo que no significa que a futuro no puedan ser los ayuntamientos las administraciones destinatarias de tal competencia.

152. A este respecto, el ejercicio de la iniciativa normativa se presenta muy conveniente, pues se adivina complejo ordenar, sin intervención normativa, una realidad que ha sido objeto de una confusión prolongada, compartida por distintas administraciones.

Se trata de una cuestión que debe ser objeto de una profunda reflexión y evaluación, de conformidad con los artículos 8 a 10 de la Ley 6/2022, de 30 de junio, del Procedimiento de Elaboración de las Disposiciones de Carácter General, a fin de procurar la gestión de estas autorizaciones con la máxima eficacia y respeto a los principios de regulación económica eficiente.

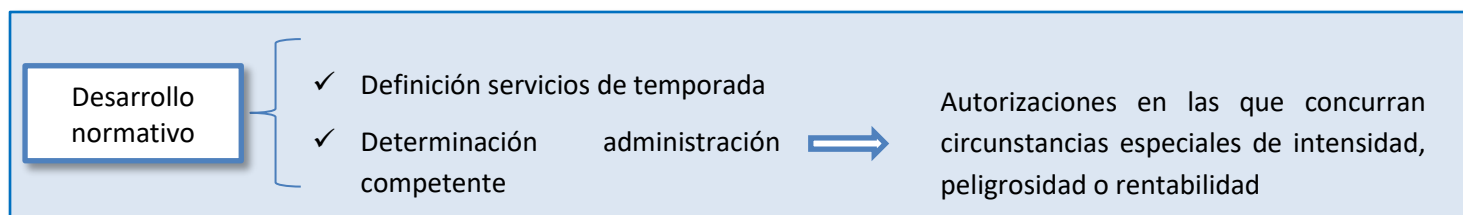
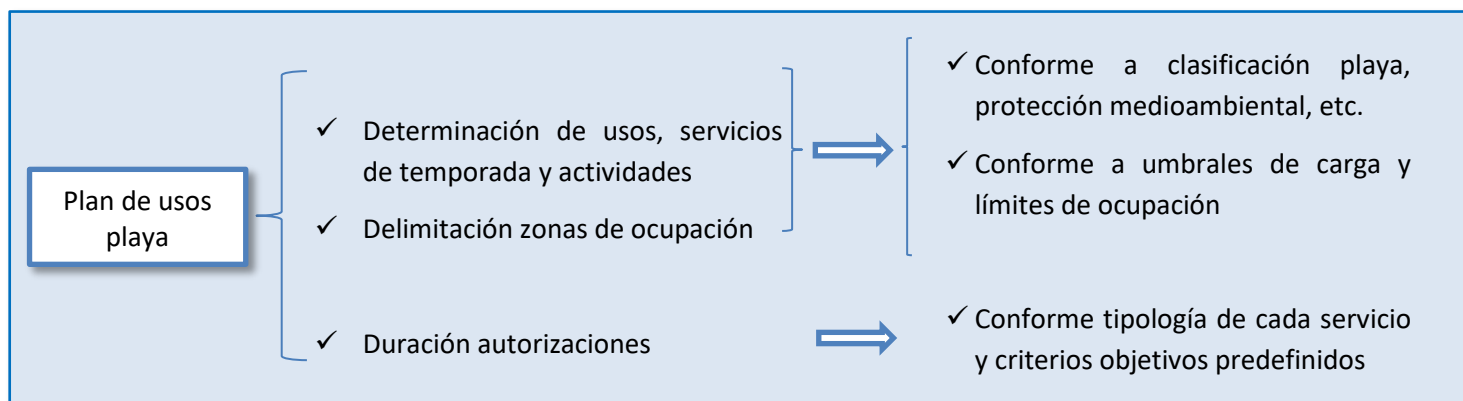
153. Es una decisión crítica, dada la significación económica de estas actividades.

LEA/AVC es consciente del momento incipiente en que se encuentra la gestión de las autorizaciones para la ocupación de las playas en la Comunidad Autónoma de Euskadi, dadas las fechas recientes en que se ha hecho efectivo el traspaso de funciones y servicios en materia de ordenación y gestión del litoral. Justamente, tal circunstancia convierte en especialmente oportuna la recomendación.

154. En el ínterin, corresponde a la Dirección de Desarrollo Litoral, Puertos y Asuntos Marítimos el otorgamiento de las autorizaciones de actividades en las que concurran circunstancias especiales de intensidad, peligrosidad o rentabilidad y de autorización de ocupación del dominio público marítimo-terrestre con instalaciones desmontables o con bienes muebles, categoría en la que se subsumen las escuelas de surf.

Y a dicho órgano corresponderá promover los correspondientes concursos con las garantías a que se refiere la siguiente recomendación.

El ámbito geográfico y temporal de las autorizaciones a otorgar será, igualmente, objeto de otra recomendación.



SEGUNDA. GARANTIZAR LA CONCURRENCIA COMPETITIVA EN LOS PROCEDIMIENTOS AUTORIZATORIOS

155. Los procedimientos de otorgamiento de autorización que se establezcan deben respetar los principios de publicidad, objetividad, imparcialidad, transparencia y concurrencia competitiva, de acuerdo con los artículos 53 y 75 de la LC.

Para ello, los criterios que se establezcan han de ser objetivos, debidamente justificados y proporcionales con relación al interés público que concurra para excepcionar el uso público del litoral.

156. Si bien la documentación a la que LEA/AVC ha tenido acceso evidencia el firme compromiso de las administraciones locales por promover procedimientos concurrenciales, se ha detectado que en su diseño se introducen con frecuencia criterios de adjudicación o se exige el cumplimiento de requisitos que restringen, cuando no eliminan, indebidamente la competencia.

157. LEA/AVC considera imprescindible la utilización del procedimiento de concurso público para el otorgamiento de las autorizaciones de constante cita, porque solo un procedimiento de tal naturaleza puede garantizar los principios a los que acaba de hacerse referencia.

Sin embargo, no hay verdadera concurrencia competitiva si el diseño de los pliegos que habrán de regir el concurso no respeta los principios de regulación económica eficiente —necesidad, adecuación y mínima restricción competitiva, proporcionalidad, no discriminación, neutralidad competitiva, transparencia y accesibilidad—.

158. Cuestiones como los seguros exigidos, las titulaciones o los certificados de calidad, son determinantes en la configuración de unos pliegos procompetitivos o, contrariamente, anticompetitivos.

159. No puede exigirse a los operadores seguros no impuestos por la normativa aplicable, que pueden implicar costes añadidos sin justificación alguna⁸⁴.

Disponer de más seguros es, en todo caso, una cuestión interna del operador, que puede tener efectos de cara a posicionar mejor su oferta respecto de otros competidores, pero no puede ser un criterio de valoración, ni una condición de ejecución.

⁸⁴ Seguro de responsabilidad civil, artículo 87.2 de la citada Ley 8/2022.

160. Por su parte, los requisitos de titulación y cualificación profesional de los monitores no son disponibles, ni valorables. Deberán aceptarse los establecidos normativamente⁸⁵.

161. A su vez, los sellos o certificaciones de calidad medioambientales, deportivos, turísticos, etc. no son un requisito de la actividad que permita excluir a los operadores que no dispongan de ellos.

Son un medio para acreditar que se cumplen las características u obligaciones concretas que se exigen a un servicio (previamente definidas, justificadas y proporcionales con su objeto). Se debe recordar que caben todas las certificaciones procedentes de cualquier organismo de acreditación competente.

162. Finalmente, ha de evitarse la exigencia de requisitos que no encuentran fundamento normativo, como la de licencia de actividad clasificada, por ejemplo.

Para ejercer su actividad, los operadores deberán cumplir las mismas normas aplicables para el ejercicio de cualquier otra actividad económica, no siendo exigibles requisitos adicionales como la licencia de actividades clasificadas, en las que, de acuerdo con la legislación vigente, no se incluyen las actividades náutico-deportivas.

163. Respecto a los criterios, se recomienda la determinación de aquellos que garanticen el otorgamiento de autorizaciones a quien ofrezca una mayor utilidad pública, en términos de protección del dominio público, de calidad del servicio y de beneficios para las personas consumidoras, sin atender a criterios estrictamente territoriales que, además de ser contrarios a lo dispuesto en el artículo 18.2.a) de la LGUM, no responden a necesidades de eficacia o economía.

164. El ejercicio de la competencia por parte de la administración supramunicipal, que pueda otorgar autorizaciones que abarquen diferentes playas pertenecientes a diferentes municipios contribuye a generar eficiencias (menores trabas administrativas y facilitar en igualdad de condiciones la actividad a los operadores que puedan resultar no autorizados en una determinada playa debido al número de licencias disponibles) y a evitar restricciones injustificadas, singularmente, en lo referido a la valoración de criterios vinculados al territorio.

165. Como se ha expuesto en otro epígrafe, se propone la integración de los principios de competencia en el diseño de los procedimientos de autorización para ocupación de playas, a

⁸⁵ Ley 8/2022 de 30 de junio, sobre acceso y ejercicio de profesiones de la actividad física y del deporte en la Comunidad Autónoma del País Vasco, y Directiva 2005/36/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de septiembre de 2005, relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales y su transposición en el Real Decreto 1837/2008, de 8 de noviembre, por el que se incorporan al ordenamiento jurídico español la Directiva 2005/36/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de septiembre de 2005, y la Directiva 2006/100/CE, del Consejo, de 20 de noviembre de 2006, relativas al reconocimiento de cualificaciones profesionales, así como a determinados aspectos del ejercicio de la profesión de abogado.

través de un sencillo mecanismo de evaluación *ex ante*, que se concreta en la aplicación de cuatro (4) sencillas reglas, que permiten testear si el diseño de los pliegos cumple los requerimientos del derecho de la competencia:

Evaluación en cuatro reglas

1ª Regla: definición del procedimiento



El CONCURSO es el procedimiento idóneo para la adjudicación de autorizaciones, siempre que los requisitos, condiciones y criterios que establezcan los pliegos sean transparentes, objetivos y promuevan una efectiva concurrencia (libre entrada de operadores económicos interesados e igualdad de trato de todos ellos).

2ª regla. Requisitos, condiciones y su justificación



¿Los requisitos y condiciones que puedan implicar ventajas para algunas empresas responden claramente a alguna razón de interés general relacionada con el objeto de la autorización y son imprescindibles para garantizar la realización de dicho objeto?

Para que los requisitos y condiciones sean válidos, la respuesta ha de ser afirmativa.

3ª regla. Sustituibilidad de los requisitos y condiciones



¿Los requisitos y condiciones que puedan implicar ventajas admiten su sustitución por otros que sirvan a la misma razón de interés general, pero sean menos lesivos para la competencia?

Para que los requisitos y condiciones sean válidos, la respuesta ha de ser negativa. En otro caso, procede su sustitución por otros menos lesivos.

4ª regla. Restricciones cuantitativas o territoriales



Los pliegos no pueden establecer requisitos, condiciones o criterios de adjudicación que conlleven la exclusión de operadores económicos o la imposibilidad real de acceder a la autorización por razón de residencia o por la ubicación de su establecimiento.

TERCERA. EXIGENCIA DE LOCALES COMO CONDICIÓN DE EJECUCIÓN. APLICACIÓN DE FÓRMULAS INNOVADORAS

166. Como se ha visto en otro apartado, es muy frecuente que los pliegos de bases para el otorgamiento de autorizaciones introduzcan criterios de adjudicación vinculados al territorio, con un evidente carácter anticompetitivo.

167. Entre los mismos, destaca la valoración de los locales de los operadores económicos, articulada normalmente a través de la atribución de una puntuación descendente en función de su ubicación en el municipio y estableciendo unas ratios de distancia al mismo para objetivar la puntuación otorgada.

Se trata de una cuestión relevante en las autorizaciones para la ocupación de dominio público marítimo-terrestres que se otorgan a las escuelas de surf.

168. LEA/AVC entiende que si los locales son necesarios para la adecuada explotación del servicio, cuestión que deberá justificarse debidamente en el expediente (necesidad, adecuación y proporcionalidad de su exigencia), tal requerimiento debe contemplarse como condición de ejecución, siempre desde parámetros de razonabilidad y de adecuada prestación del servicio.

169. Podrían explorarse diferentes posibilidades y medios para permitir el cumplimiento con este requisito, dado el espacio limitado del litoral, condicionado por factores urbanísticos, medioambientales y de uso privativo del litoral, a fin de conciliar este requisito con la neutralidad competitiva:



Las administraciones públicas pondrían a disposición de los operadores económicos instalaciones, desmontables o de otro tipo, para uso higiénico-sanitario, guardarropía y vestuarios en la playa o en sus proximidades.

En su financiación podrían participar los operadores, bien a través del canon o de otro instrumento jurídico que sirva a tal fin (tasa, etc.), las personas usuarias, o ambos.

Tanto en Bizkaia, como en Gipuzkoa, hay experiencia en sistemas integrados de gestión de playas que podrían servir para materializar la propuesta e incluir estos servicios entre aquellos que conforman el estándar de gestión integral.



Las administraciones municipales podrían imponer a las entidades deportivas que reciban subvenciones, ayudas o financiación municipal la obligación de facilitar el uso de parte de sus instalaciones a las personas usuarias de cursos de formación de deportes náuticos en las playas de su territorio.



Establecimiento de espacios colaborativos o de co-working de operadores del mismo sector o de otro sector (escuelas de surf, por ejemplo), otorgando autorización para instalación desmontable que dé servicio a los mismos en la playa o en sus proximidades, cediendo el uso de instalaciones próximas a la playa, o mediante cualquier otra fórmula admitida en derecho.

CUARTA. GESTIÓN EFICIENTE DE LAS AUTORIZACIONES: ÁMBITO TEMPORAL Y ESPACIAL

170. La adecuada gestión de las autorizaciones presenta algunos escollos que pueden afectar al desarrollo de las actividades económicas.

Así, por ejemplo, presenta singular relevancia la gestión de las autorizaciones para el desarrollo de actividades que precisan la ocupación del dominio público marítimo-terrestre, tradicionalmente considerados servicios de temporada pero que, como ha quedado visto, no se subsumen pacíficamente en dicha categoría.

171. No se trata de una mera categorización intrascendente, sino de cuestiones con incidencia capital en la gestión de las autorizaciones como, por ejemplo, el periodo del año y el ámbito territorial al que aquellas se extienden.

172. Para cualquier operador económico es vital conocer el periodo del año que al que se refiere la autorización.

En el caso de las escuelas de surf, su indebida consideración como explotación de servicios de temporada obliga a delimitarlas temporalmente en función de la consideración de cada ayuntamiento mantenga de este fundamental concepto (de junio a septiembre en la mayoría de

los casos, aunque varían las fechas), imponiendo a los operadores económicos la solicitud de varias autorizaciones en función de la época del año en que pretendan desarrollar la actividad.

173. Esta panoplia de autorizaciones no encuentra fundamento alguno, y podrá reducirse con pleno respeto a la LC y al RGC, al menos, al ámbito de cada una de las playas, sin perjuicio de lo que se dirá a continuación.

174. La cuestión crítica que la administración competente habrá de solventar —en tanto no se establezca otra cosa, la Dirección de Desarrollo Litoral, Puertos y Asuntos Marítimos del Gobierno Vasco— es la referida a la conciliación de la autorización que da derecho a la ocupación de las playas durante todo el año con los umbrales de carga y límites de ocupación predefinidos en cada una de ellas, que plasme en el respectivo plan de usos a que se refería la primera recomendación.

Pero, justamente, la planificación por la que se aboga en este informe permitirá una gestión eficaz de las autorizaciones, ordenando el número en función de las épocas de mayor afluencia a los arenales y su debido control.

Las soluciones pueden ser diversas:

- Otorgar un número de autorizaciones válidas para todas las épocas del año atendiendo a la mayor carga previsible en época estival.
- Facilitar autorizaciones en función de franjas horarias.
- Establecer preferencias para obtener autorizaciones para la época más demandada en función del número de meses solicitados, etc.

175. Por lo que se refiere a la extensión espacial de las autorizaciones, tampoco la LC y el RGC imponen los límites con los que se está operando en la actualidad, obligando a los operadores económicos a solicitar una autorización por playa.

Esta es una cuestión trascendente en actividades como las escuelas de surf, cuyo desarrollo se halla muy condicionado por la meteorología, lo que hace especialmente interesante arbitrar mecanismos que flexibilicen las autorizaciones concedidas desde un parámetro estrictamente espacial, esto es, que atienda a las playas a las que puede extenderse la autorización.

176. De hecho, la consulta pública ha puesto de manifiesto la existencia de prácticas poco ortodoxas en virtud de las cuales, distintos operadores vienen desarrollando puntualmente su actividad en playas diferentes a aquellas a las que se les ha autorizado su ocupación y explotación del servicio, cuando las condiciones de la mar no son favorables y aconsejan trasladarse a playas con condiciones más favorables para la práctica del deporte.

177. LEA/AVC considera una oportunidad el ejercicio de la competencia por la Dirección de Desarrollo Litoral, Puertos y Asuntos Marítimos del Gobierno Vasco para el otorgamiento de actividades en las que concurran circunstancias especiales de intensidad, peligrosidad o rentabilidad.

Podrán promoverse autorizaciones para la ocupación de más de una playa, lo que, de un lado, evitará prácticas ilegales por parte de los operadores económicos y, de otro, permitirá una adecuada planificación y dimensionamiento de la actividad económica por parte de los operadores.

178. Por poner un ejemplo que avala la procedencia de la recomendación formulada, pueden citarse las bases para los servicios de temporada 2024 en las playas de la provincia de A Coruña, que contiene la siguiente previsión:

“BASES ESPECIALES PARA SERVICIOS DE FORMACIÓN Y ENSEÑANZA DE SURF, BODYBOARD, LONGBOARD, PÁDEL SUR Y DEMÁS ESPECIALIDADES DEPORTIVAS DE SURF

(...)

- Ayuntamientos que asumen la gestión de los servicios de temporada: (...) En este supuesto, el título habilitará al autorizado para el ejercicio de la actividad en el específico arenal del municipio correspondiente y en el resto de los arenales de todos aquellos municipios costeros de la provincia cuyos Ayuntamientos no hayan asumido la gestión. (...).*
- Gestión por la Demarcación de Costas de estos servicios que no asuman la gestión: (...) En este supuesto, el título habilitará al autorizado para el ejercicio de la actividad en el específico arenal del municipio correspondiente y en el resto de los arenales de todos aquellos municipios costeros de la provincia cuyos Ayuntamientos no hayan asumido la gestión. (...).”.*

179. Se trata de una buena ocasión para introducir novedades que redunden en beneficio de la utilidad pública de las autorizaciones, de los operadores económicos y de las personas consumidoras, que garantice a aquellos el acceso y desarrollo efectivo de su actividad, simplificando trámites, minimizando las cargas a las que están sometidos y promoviendo una efectiva competencia entre ellos.

(1) Pueden planificarse las autorizaciones a partir de distintos criterios temporales.

(2) Pueden planificarse las autorizaciones a partir de distintos criterios territoriales (municipal, territorio histórico e, incluso, comunidad autónoma).

180. Finalmente, ha de llamarse la atención acerca del periodo de vigencia de las autorizaciones, a cuyo efecto debe recordarse que la justificación de la duración del título autorizatorio debe

fundarse, a partir del análisis de las circunstancias concurrentes, en los principios de necesidad, adecuación y mínima restricción competitiva, proporcionalidad, no discriminación y neutralidad competitiva, de forma que el cierre del mercado por el periodo máximo de cuatro años a la entrada de nuevos operadores deberá justificarse en los principios antedichos.

181. Como se ha apuntado anteriormente, LEA/AVC considera que no pueden tener idéntico tratamiento las autorizaciones para la explotación de servicios de temporada que exigen una importante inversión a los adjudicatarios (p. ej. servicios de restauración), que aquellos otros que no demandan desembolsos significativos (p. ej. sombrillas o tumbonas), u otros que no precisan de instalación alguna para su desarrollo.

Quizá el estudio económico-financiero a que se refiere el artículo 113.4 del RGC pueda resultar un indicador fiable a partir del cual justificar la procedencia de extender la duración de las autorizaciones hasta los cuatro años que prevén la LC y el RGC.

QUINTA. REFORZAR LA VIGILANCIA Y EL CONTROL DE LAS AUTORIZACIONES

182. La vigilancia y el control de los operadores que desarrollan actividades económicas en el ámbito del dominio público marítimo-terrestre resulta imprescindible en orden a evitar situaciones de competencia desleal prohibidas por la Ley 3/1991, de 10 de enero, de Competencia Desleal (en adelante LCD).

183. Un operador económico que desarrolla una actividad económica en dominio público marítimo-terrestre sin la pertinente autorización demanial, realiza su actividad al margen de la LC, pudiendo incurrir en un supuesto de competencia desleal por infracción de normas (artículo 15 de la LCD) y, en su caso de falseamiento de la libre competencia por actos desleales (artículo 3 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia).

184. Las administraciones competentes han de gestionar y otorgar las autorizaciones demaniales en dominio público marítimo-terrestre pero, también, desplegar una vigilancia eficaz y, en su caso, sancionar a aquellos que incumplan los términos de las autorizaciones o las ignoren.

185. Igualmente, los ayuntamientos deberán vigilar y, en su caso, sancionar, en ejercicio de sus competencias de ordenación y gestión de la seguridad de las actividades organizadas en espacios públicos y en los lugares y establecimientos de pública concurrencia, así como de protección del medio ambiente.

186. Por último, en el supuesto que la administración pública competente observe incumplimientos normativos, se recomienda revisar la autorización demanial, de forma y manera que se pueda abrir nuevamente el mercado, en lugar de mantener la ocupación hasta la finalización de la vigencia de la correspondiente autorización, ello en beneficio del interés público objeto de protección y de los operadores económicos competidores, presentes o futuros.

Se recomienda una vigilancia efectiva del cumplimiento de las condiciones de las autorizaciones, así como la promoción de una efectiva concurrencia para el otorgamiento de nuevas autorizaciones, a través del oportuno concurso, cuando, en su caso, se verifique el incumplimiento de las inicialmente otorgadas.

ANEXO

KONTSULTA PUBLIKOA CONSULTA PÚBLICA

EAEko hondartzetako zerbitzuak

Servicios en playas de la CAE

** Obligatorio*

Parte hartuko duen pertsona edo erakundea

Persona o entidad participante

1. Adieraz ezazu zer zaren:

*Identifique usted si es... **

- *Profesionala / Profesional*
- *Erakunde publikoa / Entidad pública*
- *Erakunde pribatua / Entidad privada*
- *Kontsumitzailea / Persona consumidora*

Jarduera zehaztu

Identificación de la actividad

2. Eragile ekonomikoa bazara, zer jarduera motatan aritzen zara?

Si es operador económico, ¿qué actividad realiza?

- *Uretako kirolak (surf-eskolak, bela eta bestelako jarduera nautikoak) / Deportes náuticos (escuela de surf, vela y otras actividades náuticas)*
- *Instalazio desmuntagarriak (izozki-salmenta, janari- eta edari-salmenta, etab.) / Instalaciones desmontables (venta de helados, venta de comida y bebida, etc.)*
- *Hamakak, eguzki-oihalak eta bestelako alokairuak / Alquiler de hamacas, toldos y otros.*

Galdetegia

Cuestionario

3. Adierazi duzun jarduera edo jardueratan, zein da lehia-maila?

¿Cuál es el grado de competencia existente en la actividad o actividades que ha señalado?

4. Jarduerotan aritzen diren eragileen eskaintzen prezioak alderagarriak dira ?

¿Es posible comparar precios entre las ofertas de los operadores que prestan la/s actividad/es?

- *BAI / SÍ*
- *EZ / NO*

5. Zure ustez, prezioak erabakigarriak direla kontsumitzaileek egiten dituzten hautuetan?

¿Considera que los precios son determinantes en la elección de la persona consumidora?

- BAI / SÍ
- EZ / NO

6. Zure ustez, prezioaz gain, kontsumitzaileek beste faktoreren bat kontuan hartzen dute kontuan eragile bat edo beste bat hautatzeko?

Además del precio, ¿cree que las personas consumidoras tienen en cuenta algún otro factor para elegir entre un operador u otro?

- BAI / SÍ
- EZ / NO

7. Aurreko galderan "Bai" erantzun baduzu, zeintzuk?

Si en la pregunta anterior ha respondido "Sí", ¿cuáles?

8. Eragileen eskaintzen arteko alde nabarmenik ba al da?

¿Existen diferencias significativas entre las ofertas de los distintos operadores?

- BAI / SÍ
- EZ / NO

9. Aurreko galderan "Bai" erantzun baduzu, zeintzuk?

Si en la pregunta anterior ha respondido "Sí", ¿cuáles?

10. Azken urteotan, jarduera/k emateko eragile berririk ezarri al da?

En los últimos años, ¿se han establecido nuevos operadores para el desarrollo de la/s actividad/es?

- BAI / SÍ
- EZ / NO

11. Aurreko galderan "Bai" erantzun baduzu, zenbat?

Si en la pregunta anterior ha respondido "Sí", ¿cuántos?

12. Zure ustez, jarduera emateko edo ezartzeko ba al da administrazio-kudeaketak edo baimen, lizentzia edo kontratuatarako ezartzen diren eskakizunek eragindako oztoporik?

¿Considera que en la prestación o en el establecimiento de la/s actividad/es existe algún obstáculo debido a la gestión administrativa o a los requerimientos exigidos para las autorizaciones, licencias o contratos?

- BAI / SÍ
- EZ / NO

13. Aurreko galderan "Bai" erantzun baduzu, zeintzuk?

Si en la pregunta anterior ha respondido "Sí", ¿cuáles?

14. Zure ustez, jarduera emateko edo ezartzeko ba al da neurriz kanpoko eskakizunik?

¿Considera que para la prestación o para el establecimiento de la/s actividad/es se exige algún requisito desproporcionado?

- BAI / SÍ
- EZ / NO

15. Aurreko galderan "Bai" erantzun baduzu, zeintzuk?

Si en la pregunta anterior ha respondido "Sí", ¿cuáles?

16. Zure ustez, jarduera behar bezala sustatzen da berdintasun-baldintzetan oinarritutako lehia? Arrazoitu zure erantzuna.

¿Considera que para la prestación de la/s actividad/es se promueve suficientemente la competencia en condiciones de igualdad? Justifique su respuesta.

17. Zure ustez, egokia da jarduera emateko edo ezartzeko baimenen, lizentzien edo lizitazioan eskaintzen diren sorteen kopurua?

¿Considera que para la prestación o para el establecimiento de la/s actividad/es se ofrece un número adecuado de autorizaciones, licencias o, en el caso de los contratos, lotes?

- BAI / SÍ
- EZ / NO

18. Uretako kirolen kasuan, zure ustez, jarduera/k ematen duten/dituzten irakasleei eskatzen zaizkien baldintzen artean ba al da neurritz kanpikorik edo beharrezkoa ez denik?

En el caso de los deportes náuticos, ¿considera que algunos de los requisitos que se exigen al profesorado que imparte la/s actividad/es es desproporcionado o innecesario?

- BAI / SÍ
- EZ / NO

19. Aurreko galderan "Bai" erantzun baduzu, zeintzuk?

Si en la pregunta anterior ha respondido "Sí", ¿cuáles?

20. Jarduera emateko behar-beharrezkotzat jotzen duzu laguntza-lokal bat izatea?

¿Considera imprescindible contar con un local de apoyo para la prestación del servicio?

- BAI / SÍ
- EZ / NO

21. Aurreko galderan "Bai" erantzun baduzu, lokala izateak zertan hobetzen du jarduera ematea eta kontsumitzaileentzako arreta?

Si en la pregunta anterior ha respondido "Sí", ¿en qué mejora la prestación del servicio y la atención a las personas consumidoras?

22. Zure ustez, interesgarria al da jarduerok kokapen geografiko batean baino gehiagotan (alegia, zenbait udaletako hondartzetan) antolatu eta eman ahal izatea?

¿Considera de interés organizar y desarrollar la/s actividad/es en más de una ubicación geográfica (en playas de distintos municipios)?

23. Ba al da zailtasunik jarduerok kokapen geografiko batean baino gehiagotan (alegia, zenbait udaletako hondartzetan) ezartzeko?

¿Existen dificultades para establecer la/s actividad/es en más de una ubicación geográfica (en playas de distintos municipios)?

- BAI / SÍ
- EZ / NO

24. Aurreko galderan "Bai" erantzun baduzu, ze motatakoa?



Si en la pregunta anterior ha respondido "Sí", ¿cuáles?

25. Baloratu materialak edo lokalak hainbat operadoreen artean partekatzeko aukerak jarduera emateko ekar litzakeen abantailak.

Valore las ventajas que para el desarrollo de la actividad podrían derivarse de la posibilidad de compartir materiales o locales entre distintos operadores.

26. Baloratu jarduera emateko baimen, lizentzia edo kontratuaren indarraldia. Egokia da? Luzea? Laburra?

Valore la duración de la autorización, licencia o contrato que permite el desarrollo de la/s actividad/es. ¿Es adecuada, larga o breve?

27. Bestelako iruzkinak

Comentarios adicionales