



GESTIÓN PROCOMPETITIVA DE LAS AUTORIZACIONES PARA OCUPACIÓN DE LAS PLAYAS (RESUMEN EJECUTIVO)

I. CONTEXTO Y OBJETIVOS

1. Euskadi cuenta con cuarenta y ocho (48) playas, integrantes del dominio público marítimo-terrestre estatal (artículo 132 de la CE y artículo 3.1.b) de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas (en adelante, LC). Se trata de espacios limitados en los que, además de su uso público común, confluyen actividades dirigidas a la prestación de servicios públicos y actividades económicas ligadas al ocio y deporte que exigen la ocupación más o menos intensiva de parte de su espacio.

2. La Autoridad Vasca de la Competencia (en adelante, LEA/AVC), de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 3.3.b) y c) de la Ley 1/2012, de 2 de febrero, viene trabajando en la promoción de una gestión más competitiva del espacio público para el desarrollo de actividades económicas.

El informe sobre la gestión procompetitiva de las autorizaciones para la gestión de las playas incide en el ámbito singular de las playas del litoral de la Comunidad Autónoma de Euskadi a partir del análisis del marco normativo vigente, de los principios del derecho de la competencia, de los aspectos más relevantes de las convocatorias para el otorgamiento de los títulos habilitantes a través de los cuales se realiza la asignación del uso de las playas a los operadores económicos y ofrece una serie de recomendaciones.

3. En su elaboración se ha examinado la información solicitada a la Demarcación de Costas del País Vasco sobre las autorizaciones otorgadas, y a los veinticuatro (24) municipios costeros de la Comunidad Autónoma de Euskadi en relación con normas sobre condiciones de uso de las playas y las adjudicaciones de las autorizaciones para la ocupación y actividades, examinando la documentación proveniente de diecinueve (19)—un 79,16%—, considerado suficientemente representativo.

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 2025, en la que han participado un total de 16 personas y entidades.

4. Los destinatarios principales del documento son la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi, 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.

II.MARCO NORMATIVO

1. Autorizaciones para la ocupación de las playas y la explotación de servicios

5. Corresponde a la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi (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) el otorgamiento de las autorizaciones a los ayuntamientos para la ocupación del dominio público marítimo-terrestre.

6. Cabe distinguir dos tipos de autorizaciones (artículos 113 y 110 del Reglamento General de Costas, en adelante RGC), que no podrán exceder de cuatro años, salvo en los casos en que la propia LC establezca otro diferente (artículo 52.4 de la LC):

- a) Autorizaciones de explotación de servicios de temporada en las playas, que sólo requieran instalaciones desmontables: se otorgan a los ayuntamientos que lo soliciten, con el deber de abonar un canon de ocupación, para su explotación por sí mismos o mediante terceros (en este caso el concurso es obligatorio y se garantizará que en los procedimientos de licitación se atenderá al mayor interés y utilidad pública de las propuestas, valoradas en función de criterios que especificados en los pliegos de condiciones, con respeto a los principios de publicidad, imparcialidad, transparencia y concurrencia competitiva).

Si no actúa el ayuntamiento, podrá otorgarse la autorización por la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi mediante concurso para su adjudicación a otras personas físicas o jurídicas, previa comunicación al ayuntamiento. (artículo 158 del RGC).

- 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.

Se incluyen el resto de actividades en las que no se hace referencia al carácter de temporada. En el otorgamiento de solicitudes relativas a actividades de servicios han de respetarse los principios de publicidad, objetividad, imparcialidad, transparencia y concurrencia competitiva, siendo el concurso procedente.

7. Se trata de procedimientos excluidos de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP), prevaleciendo su consideración como autorización demanial, siendo el objeto de la prestación la gestión de los elementos que ocupan el demanio, aunque estén informados por principios en muchos casos comunes a los que informan la citada ley.

2. Servicios de temporada

8. La LC y el RGC no definen los servicios de temporada. La importancia de su determinación radica en la administración competente para su explotación (ayuntamientos, mediante gestión directa o indirecta) y en los requerimientos para su autorización. Atendiendo a la delimitación conceptual que realiza la normativa de algunas comunidades autónomas, los servicios de temporada en las playas se caracterizan por tres elementos fundamentales:
- a) se trata de actividades económicas consistentes en servicios al público (normalmente, restauración, servicios recreativos o deportivos). 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).
9. No cabe considerar servicios de temporada aquellas actividades y servicios náutico-deportivos que se desarrollan durante todo el año.
10. 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 con carácter estacional en la playa o en el lugar de emplazamiento (siempre dentro del dominio público marítimo-terrestre).
11. LA/AVC considera oportuna la ordenación del ámbito competencial sobre la intensidad de la intervención de la administración local en los servicios y actividades que se desarrollan en las playas, así como la definición de los servicios de temporada.

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

12. Uno de los servicios catalogados tradicionalmente como de temporada, es el que prestan las escuelas de surf en los arenales.
13. En torno a la actividad del surf se despliega una importante actividad económica turístico-deportiva en auge en Euskadi y las innovaciones tecnológicas (equipamiento, predicción de condiciones, etc.) han ampliado la posibilidad de su práctica durante todo el año.
14. La práctica del surf (también por parte de las escuelas de surf) no es estacional, aunque esté sometida a mayor demanda en determinados periodos del año, tal y como se evidencia en:
- Las ordenanzas de uso y aprovechamientos de las playas y normas sobre actividades deportivas desarrolladas en las playas.

- Las propias convocatorias de los ayuntamientos para la selección de las escuelas que pueden impartir la enseñanza en las playas de sus municipios.
- Las bases para los servicios de temporada de alguna Demarcación de Costas que prevén una vigencia de las autorizaciones más allá de la temporada.
- La consideración del surf como disciplina incluida en las actividades de deporte escolar organizado por las diputaciones forales.

- 15.** Por ello, no tratándose de un servicio de temporada, la autorización de la ocupación de las playas por parte de las escuelas de surf corresponde a la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi (artículo 51 de la LC).

III. PROMOCIÓN DE LA COMPETENCIA

- 16.** Los requerimientos para el ejercicio de la actividad y el diseño de los procedimientos autorizatorios que decidan promoverse están sometidos en todas sus fases, desde el diseño de los pliegos hasta la adjudicación, a los principios de regulación económica eficiente: necesidad, adecuación y mínima restricción competitiva, proporcionalidad, no discriminación y neutralidad competitiva.

Los requisitos y condiciones que se establezcan deben ser claros e inequívocos, objetivos, hechos públicos con antelación, transparentes y accesibles.

- 17.** Todos los operadores económicos deben tener acceso simultáneo a la misma información sobre las normas y los procedimientos de autorización para una mayor participación y competencia.
- 18.** 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.
- 19.** Se prohíbe cualquier actuación administrativa que tenga como efecto directo o indirecto la discriminación por razón de establecimiento del operador.

Se considera que son requisitos discriminatorios aquellos que se basen directa o indirectamente en el lugar de residencia o establecimiento de operador (artículo 3 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (en adelante, LGUM). En concreto, cuando se requiera disponer de un establecimiento físico dentro del territorio de la autoridad competente.

- 20.** Las excepciones previstas en el artículo 5 de la LGUM a la limitación de la actividad económica o su ejercicio, requieren la justificación de su necesidad en alguna razón de interés general, ser proporcionadas a la misma, y que no exista otro medio menos restrictivo.
- 21.** Cualquier objetivo secundario debe ser objetivo, limitarse estrictamente a la finalidad a que se dirige la autorización y respetar los principios que acaban de citarse. Los objetivos secundarios de política pública han de alcanzarse mediante el fomento de la competencia, no a expensas de los posibles licitadores.

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

- 22.** Salvo algún caso específico, las ordenanzas de uso y aprovechamiento de las playas no plantean, con carácter general, problemas significativos de competencia.
- 23.** Las regulaciones de las actividades deportivas, o las convocatorias para la explotación de servicios de temporada contienen en algunos casos disposiciones que no encuentran justificación en los principios de regulación económica eficiente
- 24.** A continuación, se citan los 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

- 25.** Los ayuntamientos promueven 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 la exigencia de requisitos o el establecimiento criterios de arraigo territorial.
- 26.** La aplicación de requisitos y criterios de adjudicación que incentivan la vinculación al territorio crea el riesgo de favorecer en el diseño de los procedimientos a empresas locales, atomizando el mercado circunscrito al municipio.
- 27.** A través de dichos requisitos y criterios se establece una discriminación directa o indirecta a favor de aquellas empresas que tienen una conexión con el municipio que no se halla debidamente justificada (con especial intensidad en el caso de las actividades formativas 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 foráneas.*
- 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.*

28. En relación con la exigencia de local o su consideración como criterio de adjudicación, las administraciones competentes, conocedoras de las características geográficas del litoral, son quienes han justificar la necesidad, adecuación y proporcionalidad de la medida.

En todo caso, procede su consideración como condición de ejecución y no como criterio de adjudicación.

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

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.

29. La validez de los requisitos que se incluyan sobre la configuración del local debe estar vinculada a su correlación con la actividad y con los requisitos establecidos de calidad del servicio 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.

- 30.** No cabe aducir razones medioambientales de manera genérica para justificar la inclusión de criterios de arraigo territorial en la convocatoria; este criterio debe contribuir efectivamente a la razón de interés general de protección o beneficio para el medio ambiente. Como ejemplo de una vinculación real entre el criterio establecido y su eficaz incidencia medioambiental puede tenerse en cuenta el artículo 145.2.1º de la LCSP.

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

- 31.** En algunos casos se limita 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.*

- 32.** La limitación del número de autorizaciones que pueda obtener un operador no se justifica en promover una mayor concurrencia, sino que 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

- 33.** Se ha tenido conocimiento de la existencia de propuestas de implementación de una fase preparatoria o pre-autorizatoria impulsada por los ayuntamientos, a desarrollar con los operadores económicos, para conocer así con precisión las autorizaciones concretas a solicitar.

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.

- 34.** Esta práctica propicia un reparto del mercado por la administración ya que 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.
- 35.** No es trasladable al ámbito de estas autorizaciones (referida exclusivamente al número de operadores interesados en obtener autorización y, a lo sumo a la identificación de algún concreto servicio) la previsión contenida en el artículo 115 de la LCSP.
- 36.** En los procedimientos de concurrencia competitiva (previsto por la legislación de costas) la administración promotora del procedimiento no conoce el número de operadores económicos interesados en concurrir y competir entre ellos.

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

- 37.** En algunos pliegos de bases se aprecian requisitos de titulación exigidos o valorados como criterio de adjudicación de carácter anticompetitivo (título concreto, de una organización determinada); en otros, se posibilita la impartición de clases de surf a quienes estén cursando formación tendente a la obtención del título de monitor/a.

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.

- 38.** Las bases deberán remitirse a la legislación vigente sobre profesiones deportivas, teniendo en cuenta el reconocimiento de las cualificaciones profesionales obtenidas en estados miembros de la Unión Europea.

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

39. 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 auxilios, por lo que no podría valorarse como mérito, como se ha detectado en algunos casos.
40. Se deberá atender en el futuro a las previsiones sobre la normalización lingüística atribuidas al departamento del Gobierno Vasco competente en materia deportiva.

Duración de las autorizaciones

41. En la mayoría de los supuestos analizados las autorizaciones tienen la duración máxima permitida por la legislación de costas (cuatro años), que no es óptima en todo caso y sean cuales sean las circunstancias concurrentes, ya 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.
42. La duración de la autorización (al igual que las prórrogas, que deberán evitarse si no se hallan justificadas en relación con el objetivo de interés general pretendido) debe ser la adecuada, procurando que el tiempo que transcurra entre los diferentes procedimientos de otorgamiento de las autorizaciones sea el mínimo posible, para que la concurrencia se suscite de forma periódica y recurrente en el tiempo.
43. El plazo de duración de las autorizaciones puede ser diferente en función del grado de inversión requerido por la actividad. Se sugiere el estudio económico-financiero a que se refiere el artículo 113.4 del RGC como indicador fiable a partir del cual justificar la procedencia de extender la duración de las autorizaciones hasta los cuatro, que deberá fundarse, en todo caso, en los principios de regulación económica eficiente.
44. Se considera procedente abrir nuevamente el mercado cuando se detecten posibles incumplimientos normativos por los beneficiarios de la autorización, promoviendo nuevos procedimientos de otorgamiento de autorizaciones para el relevo del operador incumplidor.

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

45. Además de un seguro deportivo específico para el deporte federado, la legislación sobre profesiones deportivas de la Comunidad Autónoma de Euskadi establece para las actividades y profesiones deportivas 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. A la fecha del informe falta el desarrollo reglamentario que especifique las contingencias, exclusiones, límites y sumas aseguradas.

46. Se debe distinguir lo que es el seguro de responsabilidad civil, exigible por la norma a los y las profesionales deportivos, del seguro como medio de acreditar la solvencia económica en la contratación pública, que parece confundirse en algunos pliegos analizados.
47. 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.*

Exigencia de local con licencia de actividad clasificada

48. Se ha observado que en algunos procedimientos se exige que las escuelas de surf cuenten con local con licencia de actividades clasificadas.
49. No se identifica en la legislación ambiental vigente una categoría de actividades clasificadas que pueda resultarles aplicable y, de igual modo, tampoco está incluido en la regulación vigente sobre las normas técnicas de aplicación a actividades que se establezcan en suelo residencial.
50. Por tanto, este requisito constituye una barrera de entrada que no está justificada, ni amparada por ley.

Certificaciones de calidad

51. Se ha observado la valoración como criterio de adjudicación de certificados de calidad emitidos por concretas entidades certificadoras.
52. Tales certificados deben ser un medio para acreditar que se cumplen las características u obligaciones concretas que se exigen al servicio, previamente definidas, justificadas y proporcionales con su objeto, y no un requisito de la actividad que excluya a los operadores que no dispongan de ellas.
53. 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)*

54. 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”.

V. RECOMENDACIONES

55. Las recomendaciones están dirigidas a promover la integración de los principios de regulación económica eficiente, tanto en la labor normativa, como en el diseño de los procedimientos de otorgamiento de autorizaciones de ocupación:

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

56. Se recomienda la elaboración de un plan de usos de las playas realizado por ayuntamientos, diputación foral y Gobierno Vasco, que se integre coordinadamente en un marco de planificación más amplio, y ordene la dotación de servicios de cada playa, las actividades y los servicios de temporada.
57. Se recomienda el desarrollo normativo por las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma de Euskadi que defina los servicios de temporada y clarifique la administración competente para el otorgamiento de autorizaciones, de actividades permitidas 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 (p.ej. escuelas de surf).

SEGUNDA. GARANTIZAR LA CONCURRENCIA COMPETITIVA EN LOS PROCEDIMIENTOS AUTORIZATORIOS

58. Se recomienda:
- Utilización del procedimiento de concurso público.
 - No exigir a los operadores seguros no impuestos por la normativa aplicable.
 - Los requisitos de titulación y cualificación profesional de los monitores deben ser los establecidos normativamente.
 - Los sellos o certificaciones de calidad medioambientales, deportivos, turísticos, etc. no son un requisito de la actividad sino un medio para acreditar que se cumplen lo exigido al servicio (previamente definido, justificado y proporcional con su objeto). Caben todas las certificaciones procedentes de cualquier organismo de acreditación competente.
 - Evitar la exigencia de requisitos que no encuentran fundamento normativo, como la de licencia de actividad clasificada, por ejemplo.

- Determinar criterios 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.
- Otorgar autorizaciones supramunicipales que abarquen diferentes playas pertenecientes a diferentes municipios para generar eficiencias (menores trabas administrativas y facilitar en igualdad de condiciones la actividad) y evitar restricciones injustificadas (a valoración de criterios vinculados al territorio).

59. Se propone la integración de los principios de competencia en el diseño de los procedimientos de autorización para ocupación de playas, a través de un sencillo mecanismo de evaluación ex ante, que se concreta en la aplicación de cuatro (4) sencillas reglas:

Evaluación en cuatro reglas:

- Definición del procedimiento: concurso

- Establecimiento de requisitos, condiciones y justificación: los requisitos que puedan implicar ventajas para algunas empresas deben responder claramente a alguna razón de interés general relacionada con el objeto de la autorización y son imprescindibles para garantizar la realización de dicho objeto

- Sustituibilidad de los requisitos y condiciones: para su validez, los requisitos y condiciones que puedan implicar ventajas no admiten su sustitución por otros que sirvan a la misma razón de interés general, pero sean menos lesivos para la competencia

- 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

60. Si los locales son necesarios para la adecuada explotación del servicio, justificado debidamente en el expediente, su exigencia debe contemplarse como condición de ejecución, siempre desde parámetros de razonabilidad y de adecuada prestación del servicio.
61. Se recomienda explorar diferentes posibilidades a fin de conciliar la exigencia de este requisito con la neutralidad competitiva:
- Puesta a disposición de los operadores por las administraciones públicas de instalaciones, desmontables o de otro tipo, para uso higiénico-sanitario, guardarropía y vestuarios en la playa o en sus proximidades (en Bizkaia y 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). 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.

- 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

- 62.** Se recomienda la correcta configuración de las actividades tradicionalmente consideradas servicios de temporada para la adecuada gestión de las autorizaciones
- 63.** Asimismo, se recomienda la planificación del uso de las playas que concilie la autorización para ocupación de las playas durante todo el año con los umbrales de carga y límites de ocupación predefinidos en cada una de ellas, a través de fórmulas diversas, por ejemplo:
- 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.
- 64.** Se recomienda 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, promoviendo, por ejemplo, autorizaciones para la ocupación de más de una playa (o por territorio, etc.).
- 65.** Ha de justificarse la duración del título autorizatorio a partir del análisis de las circunstancias concurrentes y justificando el cierre de mercado en los principios de regulación económica eficiente.

QUINTA. REFORZAR LA VIGILANCIA Y EL CONTROL DE LAS AUTORIZACIONES

66. Ha de reforzarse la vigilancia y el control por parte de las autoridades competentes de los operadores que desarrollan actividades económicas en el ámbito del dominio público marítimo-terrestre y, en su caso, sancionar a aquellos que incumplan los términos de las autorizaciones, las ignoren o actúen sin autorización.
67. En caso de incumplimientos normativos, revisar la autorización demanial, de forma 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.