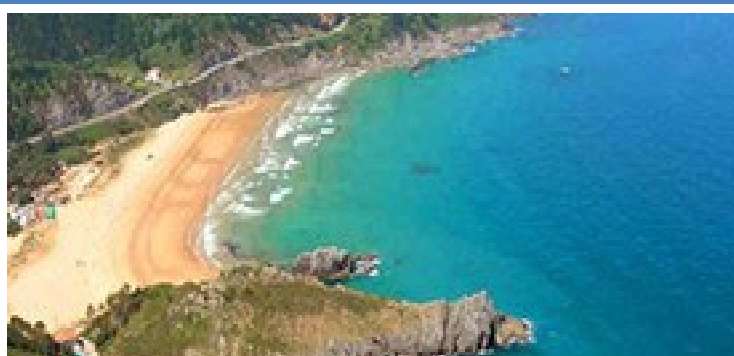




Lehiaren
Euskal Agintaritza
Autoridad Vasca
de la Competencia

HONDARTZAK OKUPATZEKO BAIMENEN LEHIAREN ALDEKO KUDEAKETA

LEA/AVC 803-SUST-2025



**AURKIBIDEA:**

I.	TESTUINGURUA ETA TXOSTENAREN HELBURUAK	3
II.	ARAU-ESPARRUA	8
1.	Hondartzak okupatzeko eta zerbitzuak ustiatzeko baimenei buruzko araudia aztertzea.	8
2.	Sasoiko zerbitzuak	13
2.1.1.	Surfa	17
2.1.2.	Surfa datuetan	17
2.1.3.	Surfa ez da urtaroko jardura bat, ezta sasoiko zerbitzu bat ere	19
III.	LEHIAREN SUSTAPENA	21
IV.	UDAL-ARAUDIAREN ETA SASOIKO ZERBITZUAK USTIATZEKO DEIALDIEN AZTERKETA	27
V.	KONSULTA PUBLIKOAREN AZTERKETA	41
VI.	GOMENDIOAK	45
	LEHENA. HONDARTZEN ERABILERAK PLANIFIKATZEA ETA EKIMEN ARAUEMAILEA EGIKARITZEA	45
	BIGARRENA. BAIMEN-PROZEDURETAN LEHIAZKO NORGEHIAGOKA BERMATZEA	48
	HIRUGARRENA. LOKALAK EXEKUZIO-BALDINTZA IZATEA. FORMULA BERRITZAILEAK APLIKATZEA	52
	LAUGARRENA. BAIMENEN KUDEAKETA EFIZIENTEA: DENBORA-TARTEA ETA LURRALDE-EREMUA	53
	BOSGARRENA. BAIMENEN ZAINZA ETA KONTROLA INDARTZEA	56
	ERANSKINA	57

I. TESTUINGURUA ETA TXOSTENAREN HELBURUAK



1. EAEk berrogeita zortzi (48) hondartza ditu 246 km-ko kostaldean¹. Ingurumen- eta gizarte-balio bereziko espazioak dira, erraz kaltetzekoak eta, aldi berean, oso estimatuak dira herritarren aisialdiarekin eta atsedenarekin duten loturagatik.

Hondartzak Espainiaren itsaso eta lehorraren arteko jabari publikoaren parte dira, Espainiako Konstituzioaren 132. artikulua² aginduz, eta mandatu hori legeria arruntan jasota dago Kostaldeei buruzko uztailaren 28ko 22/1988 Legearen 3.1.b) artikuluan (aurrerantzean, KL).

2. Izan hori, eta eremuon kalteberatasuna eta erabilera publikoa³ direla-eta, zenbait murrizketa ezarri behar dira erabileran, alde batetik, hondartzen osotasun fisikoa eta ingurumenekoa bermatzeko, eta, bestetik, bereizgarri horien arabera erabilerak bermatzeko.

3. Hondartzak *per se* ondasun urria dira, alegia, espazio mugatua, hareak, legarrak, harri-koskorak eta antzeko materialak pilatuz sortua. Badago hondartzetan malkarra, berma eta dunarik —hondartzen egonkortasuna eta kostaldearen defentsa bermatzeko beharrezkoak diren mugaraino sartuta⁴—.

4. Erabiltzaileei zerbitzu publikoak emateko lekuez gain (batzuetan, hondartzetan bertan jarri behar izaten dira), tradizioz aisialdiarekin eta kirolarekin oso lotuta dauden jardura

¹ Iturria: <https://opendata.euskadi.eus/katalogoa/-/euskadiko-hondartzak/>. Urtegiak, urmaelak eta ibai-igerilekuak katalogotik kendu dira.

² Espainiako Konstituzioaren 132. artikulua: «Estatuaren herri jabariko ondasunak izango dira legeak finkatzen dituenak, eta, edozein kasutan, itsas lehorreko aldea, hondartzak, lurralde-itsasoa, gune ekonomikoaren baliabide naturalak eta kontinenteko plataforma».

³ KLren 33. artikulua.

⁴ KLren 3.1.b) artikulua.

ekonomikoak ere badira hondartzetan, eta, jarduera horiek egiteko, hondartza zati bat modu intentsiboan erabili behar izaten da.

5. Hondartzak jarduera ekonomikoren bat garatzeko okupatu nahi badira, bi alderdi uztartu behar dira: hondartzen interes publikoaren babesetik eratorritako eskakizunak —kasu honetan, natura- eta ingurumen-ondarearen kudeaketa eta kontserbazio egokia bermatzea, baita erabilera publiko arrunta ere— eta operadore ekonomikoen interesak —ezin izango zaie beti onartu hondartza zati bat okupatzeko titulurik, egin nahi duten jarduera ezartzeko—.

Berezko duten muga fisikoaz gain, beste hainbat muga ere badituzte: jabari publikoko ondasun izatetik eratorritakoak, itsasertzaren antolamendutik datozenak edo EAEko kostaldeko hondartza batzuk kokatuta dauden eremuetako ingurumen-balio berezitik eratorritakoak —biodibertsitatea babesteko ekintza irmoak egin beharra baitakarte⁵—.

6. Martxoaren 13ko 43/2007 Dekretuaren bidez onartutako Euskal Autonomia Erkidegoko Itsasertza Babestu eta Antolatzeko Lurralde Plan Sektorialak⁶ argi eta garbi erakusten du tentsioa dagoela natura-ingurunea babestearen eta hainbat motatako jarduera ekonomikoak garatu nahiaren artean.

7. Planak bi antolamendu-kategoriatan sartzen ditu hondartzak: (a) babes bereziko eremuak, hondartza naturalen kasuan, eta (b) erabilera bereziko eremuak, hiriko hondartzen kasuan⁷.

8. Lehenengoak kontserbazio-balio handiena duten eremuak dira. Antolamendu-irizpide orokorra da giza jardueraren esku-hartzea ahalik eta gehien mugatzea, lehendik dagoen egoerari eutsita, eta, eremua aprobetxamenduaren mende badago, aprobetxamendu hori modu jasangarrian bultzatzea, erabilitako baliabidea berritzen dela eta ingurunearen balioak zaintzen direla ziurtatzeko moduan.

Hondartza horietan debekatuta dago bainu-eremuak egokitzeko balizak erabiltzea, hidropedalentzako, surferako eta abarrerako eremuak egokitzeko, edo sasoiko zerbitzuak ezartzea. Azken batean, espazio lokalizatu bat mota desberdinetako jolas-jardueretarako egokitzeko dakarten aisia- edo harrera-ekipamenduak jartzea.

⁵ Euskadiko natura-ondarea kontserbatzeko buruzko azaroaren 25eko 9/2021 Legearen 37. artikuluko kategoriatan sartutakoak: «Naturagune babestuak», «Natura 2000 Sareko naturagune babestuak» eta «Gune babestuak nazioarteko tresnak aplikatzeko ondorioz».

⁶ Antolamendu-kategoriak ezartzen ditu, eta lurraldea sektoretan zonifikatu, sektoreon harrera-ahalmenaren eta kontserbazio-balioaren arabera. Horietako bakoitzari lurzoruaren erabileren eta jardueren erregulazioa aplikatzen zaio, bakoitzaren erabilera eta aprobetxamendua zehazten duen izaeraren arabera.

⁷ Euskal Autonomia Erkidegoko Itsasertza Babestu eta Antolatzeko Lurralde Plan Sektorialaren antolamendu-arauen 19. eta 23. artikulua, hurrenez hurren. KLren (33.6 artikulua) eta KEOaren (67. artikulua) sailkapenari jarraitzen dio.



9. Bestalde, hiri-hondartzek⁸ —hiriguneen edo turismoguneen eta aisialdiguneen inguruan daudenek—, ingurumen-balio handia aitortzen bazaie ere, aisialdi-erabilera intentsiboak dituzte, bisitari ugari izaten dituzte, iritsi-errazak dira oso, eta oinarrizko zuzkidura eta zerbitzuak dituzte (aldagelen etxolak, toldoak, aparkalekuak, etab).

Hondartza horien antolamenduan, bateragarria da ingurunea hobetzea eta zerbitzu-zuzkidurak jartzea, itsaso eta lehorraren arteko jabari publikoaren babesa eta kontserbazioa kontuan hartuta. Kostaldeei buruzko araudian aurreikusitako erabilera guztiak jar daitezke bertan, eta lehentasuna dute sasoiko zerbitzuen, bainatzeko tokietako segurtasunaren eta bestelako erabilera-baldintzen eskarietan, bai eta berroneratze-obren proiektutan ere.

Bainatzea eta uretako jarduerak egitea onartuta dago hondartza hauetan. Uretako jarduera horien barruan sartzen da itsasertza errentagarritasun- eta intentsitate-egoeretan erabiltzea, eta, hala, itsasertzaren inguruko lursailak jarduerak egiteko moldatzea. Horretarako, bainu-eremuak eta tresna flotatzaileen (surfa, piraguak, etab.) lehorreratze-eremuak egokitu behar dira.

10. Baimendutako erabilerak baldintzatzen dituen eta, azken batean, hondartzetan jarduera ekonomikoa garatzeko aukera mugatzen duen oinarrizko sailkapen horrek zehaztasun handiagoa izan dezake itsasertzeko hondartzen beste plangintza-tresna batzuen bidez⁹, nahiz eta hori ez izan azterketa txosten honen aztergaia; aipatu besterik ez da egingo.

⁸ EAEko Itsasertza Babestu eta Antolatzeko Lurralde Plan Sektorialaren arabera (Behin betiko onarpena. V. LIBURUKIA. Azterlan ekonomikoa eta finantzarioa eta jardun-programa, 2007ko martxoa), Euskal Autonomia Erkidegoak hogeita hamalau (34) hiri-hondartza ditu: 1. Hondarribia. 2. Zurriola (Donostia). 3. Kontxa (Donostia). 4. Ondarreta (Donostia). 5. Santa Klara (Donostia). 6. Antilla (Orio). 7. Oribarzar (Orio). 8. Zarautz. 9. Malkorbe (Getaria). 10. Gaztetape (Getaria). 11. Santiago (Zumaia). 12. Itzurun (Zumaia). 13. Deba, Santiago edo 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 edo Basatia (Sopela/Getxo). 31. Arrigunaga (Getxo). 32. Ereaga (Getxo). 33. Areeta (Getxo). 34. La Arena (Abanto-Zierbena/Muskiz).

⁹ Adibidez, Urdaibaiko Biosfera Erreserbaren Erabilera eta Kudeaketa Zuzentzeko Plana, irailaren 27ko 139/2016 Dekretuaren bidez onetsia (4.4.2.12, 4.4.2.13, 4.4.2.14 artikulua eta abar).

11. Hondartzetan egiten diren hainbat jarduera ekonomikorik (jatetxeak, kioskoak, eguzkitakoak eta etzaulkiak alokatzea, surf- eta bela-eskolak eta uretako beste kirol batzuenak, etab.) ezaugarri komun bat dute: hondartza zati bat okupatzen, erabiltzen edo aprobetxatzen dute. Batzuek besteek baino intentsitate handiagoz.

12. Baimen-tituluen bidez, administrazio eskudunak hondartzen erabilera esleitzen die operadore ekonomikoek, eta horrela, azken batean, jarduera jakin bat ezarri eta gara daiteke (edo ez).

Titulu horiek esleitzeko benetako lehia sustatzea herritarren mesederako izango da; izan ere, kalitate handiagoko zerbitzuak ematea izango da helburua, prezio hobean, gure hondartzetako ingurumena zaindu¹⁰ eta hondartzak dituzten udalerrien tokiko garapen ekonomikoari laguntzeko moduan.

13. Lehiaren Euskal Agintaritzaz (aurrerantz, LEA/AVC) lanean ari da espazio publikoaren kudeaketa lehiakorragoa sustatzeko jarduera ekonomikoak garatzeko garaian¹¹, baina orain arte ez ditu aztertu hondartzak okupatzeko baimenak.

Inondik ere interes handiko eremuak dira herritarrentzat hondartzak, oso garrantzitsuak, hainbat aukera eskaintzen dituztelako, hala nola, jostatzeko, ingurumenaren aldetik izugarri aberatsak direlako, eta bertan egiten diren jarduera ekonomikoengatik, bai eta hondartzek turismoarekin dituzten zuzeneko eta zeharkako loturengatik ere; bai baitakigu denok sektore horrek zer-nolako ekarpena egiten dio Euskal Autonomia Erkidegoko BPGari (2023an BPGaren % 6,6¹²).

14. Dokumentu honek, indarrean dagoen arau-esparrua eta lehia-zuzenbidearen printzipioak aztertzeaz gain, etengabe aipatzen ari garen gaikuntza-tituluak emateko deialdien alderdi garrantzitsuenak berrikusten ditu, eta, azkenik, administrazio-prozeduretan aplikatu beharreko gomendio batzuk ematen ditu, hondartzak okupatzeko baimenak efizientziaz emateko, lehiaren arabera, jarduera ekonomiko bat garatzeko baimena izatea beharrezkoa den kasuetan.

¹⁰ «Euskadi 2030 Agenda. Jasangarritasunerako Udalerrien Euskal Sarearen ekarpena Garapen Jasangarriaren Helburuei», 38.or. Argitz. Iñobe, 2018ko ekaina. 14. GJHari dagokionez, eta, bereziki, kostaldeko eta itsasoko eremuen kontserbazioari dagokionez, udalerriko surf-eskolekin lankidetzaz-lerro bat sortzen ari dira, hondartza zaintzeko eta ingurumena babestearekin lotutako mezuak transmititzeko. [Esteka](#) honetan kontsulta daiteke.

¹¹ Denak aipatu gabe, hauek azpimarra daitezke: 1. Laudioko Udalaren salmenta ibiltariaren araudiari buruzko txostena ([LEA/AVC 524-CONS-2021](#)). 2. Leia-Artibai Landa Garapenerako Alkarteak tokiko merkatu eta azoketako saltokiak esleitzeko araudiari buruz planteatutako kontsultaren inguruko txostena ([LEA/AVC 507-CONS-2021](#)). 3. Tokiko azoka eta merkatuetako saltokien esleipenari buruzko III. txostena (gizarte- eta ingurumen-irizpideak) ([LEA/AVC 240-PROM-2020](#)). 4. Tokiko azoka eta merkatuetako saltokien esleipenari buruzko II. txostena ([LEA/AVC 240-PROM-2018](#)). 5. Tokiko azoka eta merkatuetako saltokien esleipenari buruzko txostena ([LEA/AVC 240- PROM-2017](#)).

¹² Iturria: Turismoak EAEko ekonomiari egindako ekarpena, lurralde historikoaren eta urtearen arabera. BPGaren (merkatuko prezioetan) gaineko balio absolutua eta ehunekoa. Uneko prezioak. 2010-2023. Eustat – Euskal Estatistika Erakundea. [Esteka](#) honetan kontsulta daiteke.

15. Txosten hau egiteko, LEA/AVCk informazioa eskatu die, alde batetik, Euskal Autonomia Erkidegoko Itsasertz Mugarteari, emandako baimenei buruz, eta, bestetik, Euskal Autonomia Erkidegoko kostaldeko udalerriei, jakiteko zer baldintza darabiltzaten hondartzak erabiltzeko baldintzei, hondartzetan kirol-jarduerak egiteko baldintzei eta itsaso eta lehorren arteko jabari publikoa okupatzeko eta bertan jarduerak egiteko baimenak adjudikatzeko arauetan, halakorik edukiz gero. Horrela, behar den informazioa eta datuak eskuratuko dira, eta horiekin osatuko da oinarri faktiko sendoa balorazio osoa egiteko eta hurrena egingo diren azterketa eta gomendioak oinarritzeko.

16. Autonomia-erkidegoko kostaldeko hogeita lau (24) udalerrietako hemeretzik (19) —alegia, % 79,16— eskuratutako dokumentazioa aztertu da. Horrek azterlanaren adierazgarritasuna eta lortutako ondorioen proiektzio autonomikoaren egokitasuna bermatzen ditu.

Era berean, kontuan izan da «EAEko hondartzetako zerbitzuak» kontsulta publikoaren emaitza. Kontsulta hori 2025eko otsailaren 14tik martxoaren 14ra egin da¹³, eta, guztira, 16 pertsonak eta entitatek hartu dute parte¹⁴.

17. Dokumentu honen hartzaile nagusiak Euskal Autonomia Erkidegoko Administrazio Orokorra (EAE), hondartza duten kostaldeko udalerrietako toki-administrazioak eta horietan jarduera ekonomikoak garatzen dituzten edo egiteko asmoa duten operadore ekonomikoak dira.

18. Txosten hau Lehiaren Euskal Agintaritzari buruzko otsailaren 2ko 1/2012 Legearen 3.3.b) eta c) artikuluetan xedatutakoa bete beharrez egin da. Artikulu horren arabera, «*Lehiaren Euskal Agintaritzak merkatuetako lehia sustatuko du, eginkizun hauen bidez: b) sektoreei buruzko txosten orokorrak egitea, eta horietan, benetako lehia egoteko konpondu edo hobetu beharrekoak hobetzen laguntzeko proposamenak jasotzea; c) arlo publikoaren jarduerari buruzko txostenak idaztea (...)*».

¹³ [Esteka](#) honetan argitaratu zen.

¹⁴ Partaidetza behar bezain adierazgarria da, zenbat operadore ekonomiko dauden kontuan edukita (surf-eskola hogeita hamar baino gutxiago dira, eta jatetxeak, eguzkitakoen eta etzaulkien zerbitzuak eta abar nabarmen gutxiago dira

II. ARAU-ESPARRUA

1. Hondartzak okupatzeko eta zerbitzuak ustiatzeko baimenei buruzko araudia aztertzea.



19. Esan bezala, hondartzak itsaso eta lehorren arteko jabari publikoaren parte dira (KLren 3. artikulua). Hondartzen erabilera nahierakoa, publikoa eta doakoa da, erabilera arrunta bada eta tasunaren arabera bada¹⁵. Aldiz, intentsitate-, arrisku- edo errentagarritasun-inguruabar bereziak dituzten erabileren kasuan, bai eta obrak eta instalazioak behar dituzten erabileren kasuan ere, ezinbestekoa da erreserba, atxikipena, baimena eta emakida izatea¹⁶.

20. Hau da, erreserbak, emakidak eta atxikipenak alde batera utzita, Administrazioaren baimena behar dute itsaso eta lehorren arteko jabari publikoa okupatu behar duten jarduerak, kasu hauetan:

- a) Intentsitate-, arrisku- edo errentagarritasun-inguruabar bereziak daude, inolako obra edo instalaziorik behar ez bada ere.
- b) Okupazioa instalazio desmuntagarriekin edo ondasun higigarriekin egiten da¹⁷.

21. Orokorrean, itsaso eta lehorren arteko jabari publikoa okupatzerik izango da, baldin eta beren izaeratik beste kokapenik izan ezin duten jarduera edo instalazioetarako bada (adibidez, ur-kirolak egiteko beharrezkoak diren instalazioak).

¹⁵ KLren 31.1 artikulua: «*Itsas-lehorreko jabari publikoaren eta, edozein kasutan, itsasoaren nahiz itsasertzaren erabilera askea, publikoa eta doainekoa izango da, horren izaerarekin bat datozen erabilera arruntei dagokienez, hala nola, paseatzea, egotea, bainatzea, nabigatzea, ontziratzea, lehorreratzea, arrantzan egitea, landareak eta itsaskiak biltzea, eta antzeko beste jarduera batzuei dagokienez, inolako obra edo instalaziorik behar ez dutenak, eta legeekin eta erregelamenduekin edo lege honen arabera onetsitako arauekin bat etorritik egiten direnak*».

¹⁶ KLren 31.2 eta 51. artikulua.

¹⁷ KLren 51.2 artikulua definitzen du zer hartu instalazio desmuntagarritzat.

Betekizun hori babes-zortasuneko eremura hedatzen da (100 metroko gunea, itsasertzaren barruko mugatik lehorrerantz neurtuta), eta hor ere, berdin-berdin, itsaso eta lehorraren arteko jabari publikoa erabiltzeko beharrezkoak edo komenigarriak diren zerbitzuak ematea baimentzen da.

Horren inguruan, KLk berak zehazten du eremu horretan estali gabeko kirol-instalazioak kokatzeko aukera badagoela, eta autonomia-erkidego batzuek zuzenean edo zeharka zehaztu dituzte baimendutako erabilerak¹⁸.

22. Txosten honi dagokionez, bi baimen mota bereizi behar dira¹⁹:

a) Instalazio desmuntagarriak soilik behar dituzten hondartzetako sasoiko zerbitzuak ustiatzeko baimenak (KEOaren 113. artikulua).

Hasiera batean, baimenak sasoiko zerbitzuak beren kabuz edo hirugarrenen bidez ustiatzeko eskatzen duten udalei ematen zaizkie, eta ustiatzeko epeak —hirugarrenek ustiatzen badituzte— ezin izango du gainditu udalari emandako baimenaren epea. Baimena emanez gero, udalak okupazio-kanon bat ordaindu behar du.

¹⁸ Katalunia: 8/2020 Legeak, uztailaren 30ekoak, itsasertza babestu eta antolatzeakoak, itsasertza eta hondartzak erabiltzeko planak arautzen ditu (txosten honekin zerikusia duten alderdiak baino ez dira laburbiltzen): (1) Hondartzetako sasoiko zerbitzuak eta baimendu daitezkeen jarduerak antolatzea itsaso eta lehorraren arteko jabari publikoan eta babes-zortasuneko eremuan dauden titulartasun publikoko lursailetan, kontuan edukita hondartzen sailkapena, karga-ahalmenaren atalaseak eta itsasertza babesteko eta antolatzeako planak ezarritako okupazioen gehieneko mugak. (2) Hondartzen erabilera antolatzea, gutxieneko zaintza- eta salbamendu-zerbitzuak ezartzea, bainatzeko lekuetako giza segurtasuna, irisgarritasuna eta hondartzen eta haien instalazioen erabilerari buruzko beste baldintza orokor batzuk. (3) Itsas pasealekuan egin daitezkeen jarduerak eta jar daitezkeen instalazioak zehaztea.

Galizia: Galiziako itsasbazterraren antolamendu eta kudeaketa integratuari buruzko uztailaren 6ko 4/2023 Legearen arabera, itsaso eta lehorraren arteko jabari publikoaren baimen eta emakidek itsaso eta lehorraren arteko jabari publikoa okupatzea eskatzen duen funtzio bat betetzen edo zerbitzu bat ematen dutela (txosten honekin zerikusia dutenak baino ez ditugu jasoko): a) Ur-kirolak egiteko beharrezkoak diren instalazioak; b) Zerbitzu publikoko edo jendeari zerbitzua emateko jarduerak eta instalazioak, horiek kokatu behar diren kosta-tartearen konfigurazio fisikoagatik, jabari horren mugakide diren lurretan kokatu ezin direnak.

Babes-zortasuneko eremuari dagokionez, itsaso eta lehorraren arteko jabari publikoa erabiltzeko beharrezkoak edo komenigarriak diren zerbitzuetarako obrak, instalazioak eta jarduerak egiteko aukera jasotzen du. Horien artean, honako hauek aipatzen ditu (txosten honekin zerikusia dutenak baino ez ditugu jasoko): a) Itsaso eta lehorraren arteko jabari publikoaren erabilera arrunta errazten duten instalazioak edo jarduerak, bereziki hondartzenak, hala nola jatetxeak, zaintza eta arreta medikoa eta ur-kirolak; b) Jendaurreko ikuskizunak eta sasoiko jolas-jarduerak egiteko instalazio desmuntagarriak. c) Kanpoko kirol-instalazioak. d) Instalazio desmuntagarriak dituzten kanpalekuak edo kanpamenduak. e) Jarduketa estrategikoak gauzatzeko beharrezkoak diren obrak, instalazioak eta jarduerak (besteak beste, itsasertzeko turismo-establezimenduen sarea).

Gainerako kasuetan, erabilerak baimentzeko eskumena duen organoak zehaztuko du okupazioa beharrezkoa edo komenigarria den.

¹⁹ KLren 51. eta 53. artikuluen garapenez, KEOaren 113. eta 125. artikulua.



2025eko apirilaren 1etik aurrera, Euskal Autonomia Erkidegoko Administrazio Orokorra dagokio udalei baimenak ematea, abenduaren 23ko 1310/2024 Errege Dekretuaren eranskineko B.1 apartatua ezarritakoaren arabera (1310/2024 Errege Dekretua, itsasertza antolatzearen eta kudeatzearen arloko Estatuko Administrazioaren funtzioak eta zerbitzuak Euskal Autonomia Erkidegoari eskualdatzekoa).

- Udalak hirugarrenen bidez ustiatzea aukeratzen badu, ziurtatu beharko du hondartzetan sasoiko zerbitzua emateko lizitazio-prozedurek proposamenen interes eta onura publiko gailenaren arabera dela. Proposamen horiek baldintza-agirietan zehaztutako irizpideen arabera balioetsiko dira, eta publizitate-, inpartzialtasun-, gardentasun- eta norgehiagoka-printzipioak errespetatu beharko dituzte.
- Udalak ez badu baimena epe barruan eskatzen, legez onartezina bada edo aurreko denboraldian titularen baldintzak bete ez baditu, baimena beste pertsona fisiko edo juridiko batzuei ematerik izango da, udalari jakinarazi ondoren.

Kasu horietan, Euskal Autonomia Erkidegoko Administrazio Orokorra baimenak esleitzeko lehiaketa sustatu beharko luke (KEOaren 158. artikulua).

Hortaz, udala sasoiko zerbitzuen lehentasunezko kudeatzaile bihurtzen da, eta udalerriko hondartzetan premiak eta karga-ahalmena aztertu ostean adjudikatuko ditu zerbitzuak. Kasu horietan, lehiaketa nahitaezkoa da, eta aipatutako eskakizunak betetzen dituzten irizpideetatik abiatuta erabaki beharko da, baita lehia-arauetatik ateratzen diren irizpideetatik ere.

Alegia, oro har, lehendabizi, (1) Euskal Autonomia Erkidegoko Administrazio Orokorra baimena emango die udalei, eta (2) udalek hondartzetan sasoiko zerbitzuak ustiatzeko baimenak emango dituzte.

Sasoiko zerbitzuak zer diren aurrerago azalduko dugu.

- b) Inolako obra edo instalaziorik behar izan gabe ere intentsitate-, arrisku- edo errentagarritasun-inguruabar bereziak dituzten jardueretarako baimenak (Kostaldeei buruzko Erregelamendu Orokorren 110.3 artikulua —aurrerantzean, KEO—²⁰).***

²⁰ Urriaren 10eko 876/2014 Errege Dekretuaren bidez onetsia.



Halakotzat hartzen dira hondartzen izaerarekin bat datozen erabilera arruntekin bateragarriak ez diren jarduerak, pertsonen edo ondasunen osotasunerako arriskutsuak diren jarduerak, eta hondartza erabiltzea errentagarritasun ekonomikorako faktore erabakigarria den beste jarduera batzuk²¹.

Baimen horietan ez da aipatzen zerbitzuek edo jarduerak sasoikoak izan behar dutenik. Eskabideak onartzeko kontuan hartuko da arauetan ezarritako lehentasun-hurrenkera, eta, halakorik izan ezean, onura publiko handienekoak lehenetsiko dira. Berdinketarik egonez gero, kontuan hartuko da zein eskabide aurkeztu zen aurrena.

23. Zerbitzu-jarduerak direnean, baimena jasotzekotan, zorrotz errespetatu egin beharko dira publizitate-, inpartzialtasun-, gardentasun- eta norgehiagoka-printzipioak (KLren 74.3 artikulua), baita lehiari buruzko arauak ere, eta kasu horietan bidezko izango da lehiaketa²².

24. Baimen horien epemuga dagokion tituluak zehaztutakoa izango da, gehienez ere lau urtekoa, KLe beste bat ezartzen duen kasuetan izan ezik (KLren 52.4 artikulua).

²¹ Euskal Autonomia Erkidegoko Itsasertz Babestu eta Antolatze Lurralde Plan Sektorialaren 14.B.2 artikulua arabera, halakotzat jotzen da itsasertza erabiltzea, eta itsasertzaren inguruko lursailak jarduerak egiteko moldatzea (adibidez, tresna flotatzaileen —belaontziak, surfa, piraguak, hidropedala— lehorreratze-eremuak).

²² Auzitegi Gorenaren Epaia, Administrazioarekiko Auzien Sala, 2004ko irailaren 29koa (errek. 799/2001, ECLI:ES:TS:2004:6076), 3. ZO: «Beraz, udalak Kostaldee buruzko Legearen manu orokorrak bete behar ditu, eta, aztertutako gai zehatzari dagokionez, salak egokitzen jotzen du lehiaketa-prozedura erabiltzea, hori baita aipatutako legearen 75.1 artikuluan ezarritakoa».

Andaluziako Justizia Auzitegi Nagusiaren (Malagako Administrazioarekiko Auzien Sala) 2016ko otsailaren 8ko Epaia dioenez (errek. 277/2014, ECLI:ES:TSJAND:2016:1463): «Arauaren xedapen horrek adjudikazio forma hartzen du, bai emakidei, bai sasoiko instalazioak okupatzeko baimenei dagokienez, Kostaldee buruzko Legearen 75. artikuluko baimenei eta emakidei buruzko xedapen erkideekin bat etorriz. Lehiaketa-deialdia egin beharko da itsaso eta lehorren arteko jabari publikoa sasoiko zerbitzuekin okupatzeko baimena emateko, eta irizpide hori erregelamenduaren 111. artikulutik eta hurrengoetatik ere ondorioztatzen da. Hortaz, eskubide horiek emateko prozedura lehiaketa da (KLearen 111.8 artikulua [113.8 artikulua diotenari jarraikiz], KLearen 152. artikulua eta KLren 75. artikulua lotuta».

25. Era berean, kontuan hartu behar da txosten honen xede den gaian portuen eta merkataritzako ontzidiaren araudiak²³ duen eragina, bai eta lurralde-plangintzako tresnenak edo hirigintza-plangintzarenak²⁴ ere.

Horrek erakusten du zenbait administrazio publikok dituztela eskumenak errealitate fisiko beraren gainean eta denek izan behar dutela tartean, bakoitzaren esku-hartze tituluren arabera²⁵. Hala ere, txosten honek ez du hori aztertuko, azterketa-eremua lehia-zuzenbideari eragiten dioten gaitara mugatzen delako; gainera, hainbat administrazio publikok hainbat eskumenengatik dituzten interakzioek ez dute interferentziarik eragin gai horretan.

26. Amaitzeko, hondartzak okupatzeko baimenak emateko prozedurari buruz, bada zer esan.

27. Gai horri dagokionez, LEA/AVCK hauteman du udal batzuek prozedurak sustatu dituztela Sektore Publikoko Kontratuen azaroaren 8ko 9/2017 Legearen (aurrerantzean, SPKL) arabera. Lege horren bidez, Europako Parlamentuaren eta Kontseiluaren 2014ko otsailaren 26ko 2014/23/EB eta 2014/24/EB zuzentarauen transposizioa egiten da Espainiako ordenamendu juridikora.

²³ Itsas Kapitaintzak eta Itsas Barrutiak arautzen dituen maiatzaren 18ko 638/2007 Errege Dekretuaren 11. artikulua *itsas barrutietako buruei esleitzen die, d) Portuetan eta hondartzetan eskumena duten agintaritzekin lankidetzan aritzea, uretako eta bainuko jarduerak itsasoko giza bizitzaren eta nabigazioaren segurtasunarekin bateragarriak diren baldintzetan egin daitezen, bai eta agintari horiekin lankidetzan aritzea ere itsas salbamenduaren arloan.*

Bestalde, KEOaren 113.9 artikulua itsas kapitaintzek ematen duten funtzionamendu-baimena eskatzen du, bainuguneetako balizamendua eta komertzialki ustiatzen diren aisialdiko gailu flotatzaileen itsasoratze- eta lehorreratze-kanalak kontrolatzeko.

²⁴ KLren 74.4 artikulua: *Itsaso eta lehorraren arteko jabari publikoko emakidak eta baimenak emango dira lurralde-plangintzarako tresnetan edo hirigintza-plangintzan ezarritakoa errespetatuz, horien izena edo esparrua edozein dela, baldin eta itsasertza ukitzen badute, non ez den bidezkoa emakida eta baimen horiek ematea, interes publikoko arrazoiengatik, edo horiek itsaso eta lehorraren arteko jabari publikoaren osotasunaren aurka egiten dutenean.*

²⁵ Udalek eskumena dute hondartzetan egiten diren jarduerak eta erabilerak antolatze, kudeatzeko eta zaintzeko, eta hondartzetarako sarbidea antolatze eta garbiketa-zerbitzua emateko, hargatik eragotzi gabe lurralde historikoek arlo horretan dituzten eskumenak (Euskadiko Toki Erakundeei buruzko apirilaren 7ko 2/2016 Legearen 17.29 artikulua). Toki-araubidearen oinarriak arautzen dituen apirilaren 2ko 7/1985 Legearen 36.1 artikulua arabera, foru-aldundiek udal-zerbitzuak elkarren artean koordina ditzakete, zerbitzu horiek osorik eta egoki emango direla bermatzeko. Bizkaiko Foru Aldundiaren kasuan, Ingurune Naturala eta Nekazaritza Sustatzeko Sailaren eta kostaldeko udalerrien arteko hitzarmenaren bidez egituratzen da (2/2016 Legearen 19. artikulua). Horren bidez, foru-aldundiak bere gain ditu hondartzetako salbamendu- eta sorospen-zerbitzuak, zuzkidurak eta garbiketa.

Halatsu, URA – Uraren Euskal Agentziak, EAEko Uraren ekainaren 23ko 1/2006 Legearen bidez (7. artikulua, o) letra), itsaso eta lehorraren arteko zortasun-eremuetan baimena emateko funtzioa du, baita hura zaindu, ikuskatu eta zehatzekoa ere.

Kontratu inguruko Errekurtsoen Administrazio Auzitegi Nagusiaren arabera²⁶, itsaso eta lehorraren arteko jabari publikoa okupatzeko baimenak ematea lege horretatik kanpo dago.

Jabari publikoko baimen izatea gailentzen da, prestazioaren xedea jabari publiko hori okupatzen duten elementuak kudeatzea baita.

Dena den, baimenak emateko prozedurak, kasu askotan, sektore publikoko kontratuen legeria oinarritzen den printzipioetan beraietan oinarritzen dira; beraz, LEA/AVCk uste du araudi hori kontuan har litekeela, azalduko diren salbuespenekin.

2. Sasoiko zerbitzuak



28. KIk eta KEOak ez dituzte sasoiko zerbitzuak definitzen, eta, beraz, zenbait autonomia-erkidegoren araudiko mugaketa kontzeptuala hartu da aintzat.

Sasoiko zerbitzutzat jotzen dira hondartzako erabiltzaileentzako janariak edo edariak saltzen dituzten establezimenduak, bai eta itsaso eta lehorraren arteko jabari publikoaren izaeraren araberrako erabilera arruntak egiteko jendaurreko zerbitzu-jarduerak ematen dituztenak ere, aldezturik finkatutako urte-saso batean²⁷.

²⁶ Denen erakusgarri, maiatzaren 7ko 540/2021 Ebazpena (errek. 371/2021) eta uztailaren 6ko 637/2018 Ebazpena (errek. 503/2018): «*lido horretatik, gure ustez, emakidaren xedea da kostaldean arloan eskumena duen estatu-organoak udalari emandako baimena ustiatzea, udalak bere gain hartu gabe, zuzenean edo zeharka kudeatzeko, hondartzetan instalatu eta ustiatu beharreko zerbitzuak, eta, beraz, ez da asmoa zerbitzu horien zeharkako kudeaketa hirugarren batek ematea. Horri dagokionez, erabakigarriak dira bete nahi den beharra justifikatzeko memoria (...), agerian uzten baitute xedea dela hondartzak ustiatzeko baimen arautua ematea, (...), ez udalak bere gain hartutako zerbitzu edo jarduerak ekonomiko bat.*

Aurreko gogoeten harira, agerian utzi behar da, udalak zerbitzu horiek hirugarren batek ustiatzea lizitatzen badu ere, kontuan eduki behar dela aukera hori, zeina aipatutako araudian berariaz ezarrita baitago, Kostaldei buruzko Legearen eta Erregelamenduaren xedapenen mende dagoela, eta, hala badagokio, estatu-organoak udalari sasoiko zerbitzu horiek ustiatzeko baimena ematen dion baldintzen mende. Hori dela eta, jabari publikoko baimentzat hartu behar da, negozio hori udalaren zerbitzu-emakidatzat hartu beharrean, zerbitzu horiek estatu-eskumeneko jabari publikoko lurzati bat okupatzea behar duen jarduerak bati baitagozkio, eta prestazioaren xedea jabari publiko hori okupatzen duten elementuak kudeatzea baita.

²⁷ Asturiasko Printzerriko hondartzetan sasoiko zerbitzuak emateko baimenari buruzko urriaren 30eko 93/2013 Dekretuaren 1. eta 2. artikulua eta Galiziako Autonomia Erkidegoak itsaso eta lehorraren arteko jabari publikoa babesteko zortasun-eremuan dituen eskumenak arautzen dituen uztailaren 18ko 97/2019 Dekretuaren 18. artikulutik 20. artikulura bitartekoak.

Orobat, sasoiko zerbitzu-instalazioak honela definitzen dira: itsaso eta lehorren arteko jabari publikoa erabiltzeko eta gozatzeko jolas- eta dibertimendu-jarduerak egiteko beharrezkoak edo erabilgarriak diren instalazioak (finkoak edo desmuntagarriak) eta ondasun higigarriak, erabiltzaile gehien biltzen den urteko garaian²⁸.

29. Azken batean, eta txosten honi dagokionez, hondartzetako sasoiko zerbitzuek funtsezko hiru elementu dituzte:

- a) Jendearentzako zerbitzuak emateko jarduera ekonomikoak dira (normalean, jatetxeak, jolas- edo kirol-zerbitzuak²⁹). Mota horretan sartzen dira izozki-postuak eta hamaka, toldo, eguzkitako eta abarren alokairua.
- b) Instalazio desmuntagarriak behar dituzte edo ondasun higigarriak erabili zerbitzua emateko.
- c) Urtarokoak dira, hau da, prestazioa urteko aldi jakin bati dago lotuta (uda, Aste Santua edo biak, nagusiki).

30. Argi dago sasoikotasuna zerbitzuaren edo jardueraren izaerarekin lotuta egongo dela kasu batzuetan; beste batzuetan, hondartzei eman nahi zaizkien erabilerekin, bereziki, herritarren aisialdia eta denbora librea sustatzearekin, kalitatezko zerbitzuak ematea bultzatuta. Horrek berekin ekar dezake aurretik sasoiko zerbitzutzat hartzen ziren jarduera eta zerbitzu batzuen urtarokotasuna desagertzea, edo horiek urte osoan ematen diren izaera bereko beste batzuekin batera ematea.

31. Baina ezin dira sasoiko zerbitzutzat hartu urte osoan egiten diren ur-kiroletako jarduerak eta zerbitzuak, urtarokotasuna ez baita horien mamia, nahiz eta udan edo Aste Santuan ere egin jarduera edo zerbitzu horiek.

32. Azken batean, zerbitzu bat sasoiko gisa katalogatzeko, kontuan hartu beharko dira eskainitako zerbitzuaren izaera eta baldintzak, bai eta hondartzan edo kokalekuan (betiere itsaso eta lehorren arteko jabari publikoaren barruan) urte-saso jakin batean duen eskariaren justifikazioa ere.

33. Zerbitzu bat sasoikoa den ala ez zehaztea garrantzitsua da horren arabera zehazten delako ustiatzeko eskumena duen administrazioa eta hura baimentzeko eskakizunak.

Izan ere, hondartzetan sasoiko zerbitzuak ustiatzea xede duten baimenak, instalazio desmuntagarriak baino behar ez dituztenak, udal eskatzaileei ematen zaizkie, eta udal horiei

²⁸ Balear Uharteetako itsaso eta lehorren arteko jabari publikoan sasoiko zerbitzu-instalazioak banatzeko irizpide orokorrak onartzen dituen Nekazaritza, Ingurumen eta Lurralde sailburuaren 2013ko ekainaren 19ko Aginduaren 4.d) artikulua.

²⁹ Zaintzarekin, sorospenarekin eta abarrekin lotutako zerbitzuak alde batera uzten dira, txosten honen xedearekin zerikusirik ez dutelako.

dagokie, kasua bada, hondartzetan ezar daitezkeen sasoiko zerbitzuak ustiatzea, toki-araubidearen legerian ezarritako zuzeneko edo zeharkako edozein kudeaketa moduren bidez (KLren 115.c artikulua).

34. Ez da onargarria baimenak emateko administrazio-egintzek kasuz kasu zehaztea sasoiko zerbitzuak ustiatzeko aldia, hura zehaztea kasuaren inguruabarren arabera izango balitz bezala.

Are gutxiago onar daiteke sasoiko zerbitzuen ustiapen-alditzat urte osoa zehaztea: «urte osoan zehar, eta ez bainu-sasoian bakarrik», kasuren batean ikusi den bezala.

35. Baina sasoiko zerbitzuen ustiapenaren eremutik kanpo³⁰, kostaldee buruzko legeriak ez die bestelako esku-hartzeko inongo titulurik esleitu udalei, eta, beste titulu baten babesean aipatutakoez gain —hala nola lurraldearen eta itsasertzaren antolamendua (Euskal Autonomia Erkidegoko Autonomia Estatutuaren 10.31 artikulua)—, eta ez dute itsaso eta lehorren arteko jabari publikoaren gaineko beste baimenik kudeatzeko eskumenik.

36. Nahiz eta txosten honen xedea ez den eskumen-banaketaren eredua aztertzea, etengabe aipatzen ari garen baimenen kudeaketa optimoa ziurtatzeko, egokia da udalek sasoiko zerbitzuen ustiapenean dituzten eskumenei buruz hausnarketa egin dadila iradokitzea, eta katalogazio hori merezi ez duten udalerrietako hondartzetako beste jarduera eta zerbitzu batzuk baimentzeari buruz ere gogoeta egitea, ahalik eta eraginkortasun handiena lortzeko kudeaketan eta interes publikoen zaintzan.

Eskumen-esparruaren antolamendua erabakigarria da toki-administrazioaren esku-hartzearen intentsitatearen argitan; izan ere, sarritan proiektatzen da sasoiko gisa katalogatzea, *stricto sensu*, merezi ez duten zerbitzuetan, eta ez du kontuan hartzen gauzak diren bezalakoak direla, edozein dela ere ematen zaien kalifikazio juridikoa, ezta edozein esku-hartze administratibok ezinbesteko baldintza duela, balekoa izango bada, esku hartzen duen administrazioak horretarako eskumena izatea.

37. Egokitzen jotzen dugu, halaber, sasoiko zerbitzuak definitzea, beste autonomia-erkidego batzuek egin duten bezala³¹.

Horrela, saihestu egingo lirateke jarduera ekonomikoan eragin negatiboa izan dezakeen administrazioen arteko harmoniarik eza; alegia, operadoreei zerbitzu bera ustiatzeko aldi

³⁰ Ez da besterik ondorioztatzen Euskadiko Toki Erakundeei buruzko apirilaren 7ko 2/2016 Legearen 17.1.29 artikuluan xedatutakotik.

³¹ Ikus 27. oin-oharra

desberdinak ezartzea³², are zerbitzu hori ezartzeko eskakizun desberdinak ere, arau-babesik eta desberdintasun horien arrazoizko justifikaziorik gabe.

38. Bien bitartean, LEA/AVCk indarrean dagoen araudia bete behar du. Horren arabera, Euskal Autonomia Erkidegoko Administrazioari dagokio intentsitate-, arriskugarritasun- edo errentagarritasun-inguruabar bereziak dituzten jardueretarako baimenak kudeatzea, bai eta itsaso eta lehorren arteko jabari publikoa instalazio desmuntagarriekin edo ondasun higigarriekin okupatzeko baimenak kudeatzea ere. Ostera, udalei dagokie sasoiko zerbitzuak ustiatzea, dagokien baimena lortu duten zerbitzuen kasuan³³.

39. Administrazio eskuduna ondo identifikatzea berebizikoa da, ez bakarrik administrazio-jardunaren baliozkotasun-baldintza delako, baita gomendioak eta lehia sustatzeko ekintza ardazteko bidea delako ere.

40. Sasoiko zerbitzuen baimenetan honako zerbitzu hauek sartzen dira hondartza gehienetan: kioskoak, izozki-postuak edo ostalaritza-zerbitzuak; eta hondartza jakin batzuetan: toldo, eguzkitako eta hamaken alokairua.

Prozedura horietako askotan, kanon altuenaren eskaintza da formula bidez automatikoki ebaluatu daitekeen adjudikazio-irizpide bakarra.

Gainera, batura puntuazioaren erdia baino txikiagoa izaten da balio-judizioari lotutako irizpideak kontuan izaten diren kasuetan (esate baterako, ustiapen-plana, irizpide sozialak, berdintasunekoak, ingurumenekoak, oro har, edo hizkuntza-irizpideak).

³² Adibidez:

- Zumaia hondartzaren erabilera eta aprobeitxamendua arautzeko ordenantza: ekainaren 15etik irailaren 15era.
- Donostiako Zurriola hondartzan surfa erakusteko zortzi surf-eskola hautatzeko lehiaketarako deialdiaren oinarriak. 2024: ekainaren 1etik irailaren 30era.:
- Gorlizko hondartzaren eremuko ur- eta kirol-jardueretarako itsaso eta lehorren arteko jabari publikoko eremua modu pribatiboan erabiltzeko adjudikazioa arautuko duen administrazio-klausula partikularren agiria: ekainaren 1etik irailaren 20ra.

³³ Euskal Autonomia Erkidegoko Administrazio Orokorrek bere gain hartu du abenduaren 23ko 1310/2024 Errege Dekretuaren eranskineko B.1 apartatua aipatzen diren funtzioen zati bat (1310/2024 Errege Dekretua, itsasertza antolatzearen eta kudeatzearen arloko Estatuko Administrazioaren funtzioak eta zerbitzuak Euskal Autonomia Erkidegoari eskualdatzekoa).

2.1.1. Surfa



41. Betidanik sasoiko gisa katalogatutako zerbitzuen harira, bereziki aipagarriak dira itsasertzeko hondartzetan egiten diren kirol-jarduerak, batik bat surfa; izan ere, EAEn jarduera ekonomiko handia dago surfaren inguruan.

42. Surfak etekina atera die teknologiako berrikuntzei azkenaldian. Jantzien kasuan, surfa urte osoan zehar egiteko aukera zabaldu da, eta iragarpenean eta aplikazio mugikorretan egindako aurrerapenei dagokienez, surflariak olatuen egoera aurreikusteko eta xerkatzeko duten gaitasuna hobetu da —kirol-jardueraren eta jarduera ekonomikoaren garapenaren berezko baldintzatzailea da—. Eta hori guztia aintzat hartu behar da gomendioak egiterakoan.

43. Gorantz doan jarduera da, bai kirolaren, aisialdiaren eta turismoan duen eraginaren ikuspegitik, eta, beraz, bidezkoa da zenbait datu aipatzea, txosten honetan berariaz kontuan hartzea interesgarria dela erakusteko.

2.1.2. Surfa datuetan

44. Kalkuluen arabera, mundu osoan 50 milioi surflarik urtero 65.000 milioi dolar estatubatuar gastatzen dituzte kirol hori egiteko bidaietan³⁴, eta munduko surf-merkatuaren urteko hazkunde-tasa konposatua (CAGR) % 4koa da 2024-2030 aldian³⁵. Izan ere, uretako kirolek gero eta ospe handiagoa dute, surfeko teknologian aurrerapenak izan dira, hedatu egin da surfaren inguruko turismoa eta, gainera, kirol olinpiko izendatu zen Tokio 2020an.

³⁴ «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. zk., September, 2024. [Esteka](#) honetan kontsulta daiteke.

³⁵ [Esteka](#) honetan lortutako datua.

45. *ReportLinker*-en ikerketa baten arabera, surfaren industria 5.000 milioi dolarrera iritsiko litzateke 2027 eta 2028 bitartean³⁶.

46. Euskal Autonomia Erkidegoan egindako azterketek agerian uzten dute EAE bisitatzen duten turisten % 2k surfarekin lotutako jarduerak egiten dituztela, eta horietatik % 66k beste herrialde batzuetatik datozela³⁷.

Surf-turismoak 45,5 milioi euroko eragin ekonomikoa du, eta gastua, berriz, 152 eurokoa, pertsonako eta eguneko³⁸.

47. Era berean, surfak Mundakako eta Donostiako tokiko ekonomietan duen eraginari buruzko ikerketek —egin zirenetik denbora asko igaro den arren—, surfaren inguruko jardueren garrantzi ekonomikoa nabarmen agertzen dute.

48. Mundakari buruzko azterlanak³⁹ honako hau dio:

«Mundakak ederkiki erakusten du kostaldeko landa-komunitate txiki batek zer-nola atera diezaiokeen probetxu ondo garatutako surf-merkatu turistiko bati. (...). Emaizten arabera, eragin ekonomiko potentziala edo eskualdearen galera milioi bat eta lau milioi dolar artekoa izan liteke guztira. (...), hogeita hamar mila bisitari jasota, gastuei loturiko guztizko eragin ekonomikoa hiru milioi dolarrekoa (3 milioi dolar) baino handiagoa izan daiteke, eta bisitari kopuru horrekin, diru-sarrera pertsonalen eragina, milioi bat dolarrekoa (1 milioi dolar) baino handiagoa. Bisitari kopuru txikiagoak izanda ere, eragin ekonomikoa nahiko handia da mila eta bederatzehun pertsonako biztanleria zenbatetsia duen landa-eremu txiki horretan. Hamar mila bisitari izanda, gastuei loturiko guztizko eragin ekonomiko osoa milioi bat dolarrekoa (milioi 1 dolar) baino handiagoa izan daiteke. Diru-sarrera pertsonalen eragina laurehun mila dolarrera (400.000 dolar) hurbiltzen da.

Zifra eta eragin horiek zenbatespen apalenetarako dira, azterlan honetan erabilitako turismo-biderkatzaile kontserbadoreak direla eta».

49. Donostiako zifrak ere azpimarratzeko modukoak dira⁴⁰:

Oro har, Donostiako surf jarduerarekin 14,6 milioi baino zertxobait gehiago fakturatuko lirateke zuzenean, 8 milioi balio erantsi inguru, eta 238 pertsona inguruk izango lukete lana. (...).

³⁶ AS egunkaritik lortutako datua, 2022ko maiatzaren 30ekoa. [Esteka](#) honetan kontsulta daiteke.

³⁷ IBILTUR Aisia 2023. Euskal Autonomia Erkidegora aisia-arrazoiengatik etortzen diren turisten profila eta portaera ezagutzea, 2024ko martxoa. Basquetour. [Esteka](#) honetan kontsulta daiteke.

³⁸ IBILTUR Uda 2022. Basquetour. [Esteka](#) honetan kontsulta daiteke.

³⁹ «The impact of surfing on the local economy of Mundaka, Spain». Melissa Murphy eta María Bernal. Commissioned by Save the waves coalition. September 2008. [Esteka](#) honetan kontsulta daiteke.

⁴⁰ Surfak Donostian duen eragin ekonomikoaren zenbatespena. Eguneratzea 2012. Uztaila, 2012. Donostia Sustapena. [Esteka](#) honetan kontsulta daiteke.

Mundakako eta Donostiako ikerketetako kopuruei KPIaren gorabehera (2008-2025 eta 2012-2025, hurrenez hurren) ⁴¹ aplikatzea nahikoa da surfak duen garrantzi ekonomikoaz ohartzeko, alde batera utzita ere urte hauetan surfaren inguruko jardura ekonomikoak negozio-bolumenean izan duen bilakaera, eta hazkunde horren zuzeneko eta zeharkako eragina ere, agerian uzten baitu zer-nolako garrantzi ekonomikoa duen.

50. Surfaren irakaskuntzari dagokionez, EAEn jardura horretan diharduten operadoreak hogeita hamar baino gutxiago dira ⁴², eta itsasertzean zehar banatuta daude ⁴³.

51. Nolanahi ere, surfaren eragin ekonomikoaren garrantziak justifikatzen du txosten honetan egiten den azterketa. Txostenaren helburua baita lehia askeko esparrua ziurtatzea—merkatua behar bezala konfiguratzeko ezinbesteko abiapuntua— surf-eskolei itsaso eta lehorren arteko jabari publikoa okupatzeko baimenak ematea helburu duten prozeduretan, jardura ekonomikoa garatzeko hasiera-hasierako oztipoa direlako bestela.

2.1.3. Surfa ez da urtaroko jardura bat, ezta sasoiko zerbitzu bat ere



52. LEA/AVCK egindako informazio- eta dokumentazio-errekerimenduei erantzuteko toki-administrazioek aurkeztutako dokumentazioak aztertuta, argi eta garbi ikusten da surfak zer-nolako garrantzia duen, bereziki, hondartzetako surf-eskolen ustiapenak.

53. Surfa ez da urtaroko jardura bat ⁴⁴, nahiz eta eskari handiagoa izan urteko aldi jakin batzuetan.

Kirol hori eta horren inguruko jardura ekonomikoa urte osoan egiten da gure kostaldean, eta sasoiko zerbitzu gisa soilik katalogatuta egoteak, gutxienez ere, zalantzak sortzen ditu ⁴⁵.

⁴¹ KPIaren aldakuntza % 37,3koa izan da 2008ko irailetik 2025eko otsailera. KPIaren aldakuntza % 29,3koa izan da 2012ko uztailetik 2025eko otsailera (txosten honen datan eskuragarri dagoen azken hilabetea). Datuak [esteka](#) honetan lortu dira.

⁴² Iturria: geuk egina. Gutxi gorabeherako datua da.

⁴³ Batez ere, Sopela, Muskiz, Plentzia, Mendexa, Lekeitio, Mundaka, Ibarangelu, Ea, Zarautz, Zumaia, Deba eta Donostian.

⁴⁴ Dossier de Prensa. Surfing Euskadi Baque Country. 2013 (17. eta 18. or.), Basquetourrek argitaratua. [Esteka](#) honetan kontsulta daiteke.

⁴⁵ Euskal Autonomia Erkidegoko Justizia Auzitegi Nagusiaren Administrazioarekiko Auzien Salaren 2023ko azaroaren 30eko Epaiak (errek, 545/2022. ECLI:ES:TSJPV:2023:3962) honako hau dio (5. ZO): «Errekurtsogileak Gipuzkoako Itsasertzetako Zerbitzu Probintzialari eskatutako baimenaren xedea jardura bat da (surf-eskola), ezin dena sasoiko

54. Batzuetan, hondartzak erabiltzeko eta aprobetxatzeko ordenantzek eta hondartzetan egiten diren kirol-jarduerari buruzko arauak diote surfa ez dela sasoiko jarduera, hortaz, surf-eskolak ezin direla urteko sasoi jakin baterako ustiatzen den zerbitzutzat hartu⁴⁶.

Beste batzuetan, udalek beren udalerrietako hondartzetan irakaskuntza eman dezaketen eskolak hautatzeko egiten dituzten deialdiek erakusten dute ez dela sasoiko zerbitzua⁴⁷.

Itsasertz-mugarteren bateko sasoiko zerbitzuetarako oinarriak ere argigarriak dira horren inguruan; baimenek denboralditik harago iraungo dutela aurreikusten baitute⁴⁸.

jarduera gisa katalogatu, zehazki udakoa, irakaspena ez dagoelako urtaro horri lotuta; (...) Beraz, aipatutako jarduera hori udaldian egiteak ez du sasoiko jarduera bihurtzen, nahiz eta jarduera horren prestazioak ezberdinak izan urteko garai batean eta bestean, errekurtsogileak Kosta Zerbitzuaren errekerimenduari emandako erantzunaren arabera.

Itsaso eta lehorren arteko jabari publikoaren barruan edo kanpoan egiten diren beste jarduera iraunkor batzuen kasuan bezala, urteko sasoi bakoitzera egokitzeak, arrazoi klimatologikoengatik edo bestelakoengatik, ez du izaera hori aldatzen. Adibidez, terrazak eta udako beste zerbitzu batzuk dituzten ostalaritzako jarduerak, eta urteko beste aldi batzuetan prestazio horiek gabekoak. Elementu zirkunstantzialak edo ustekabekoak dira, ez jarduera jarraituak eta etenak edo sasoiak desberdintzen dituzten bereizgarriak. Sasoiak jarduerak faktore ziklikoen arabera dira, eta, hondartzen kasuan, erabilera orokorra (bainuak, etab.) edo berezia (instalazio desmuntagarriak) baldintzatzen dute, eta urtarokotasuna dute ezaugarri.

Jarduera batek ez dio "sasoiakoa" izateari uzten instalazio desmuntagarriekin edo higigarriekin egiten ez delako, jardura horietan ohikoa den legez (hamakak, eserlekuak, kioskoak, etab.); aitzitik, surfa, mota horretako instalazioekin egin ala ez, urteko jardura da, jarraitua eta ez urtarokoa, urteko sasoiaren batean ohikoak diren edo nagusi diren faktore edo elementuei lotutako jarduerak ez bezala (...).

⁴⁶ Adibide gisa, honako hauek aipa daitezke:

- Zumaiako Itzurun hondartzan uretako kirol-jarduerak egiteko arauak (2023). Puntuazio-irizpideei eta, zehazkiago, ikastaroen metodologiari buruzko 3.2.b) puntuan, hau jasotzen da: «Udatik kanpoko ikastaroen eskaintza. Gutxienez sei hilabetez egon behar dute alta emanda dagokien epigrafean».

- Zarauzko hondartzan udaldian uretako kirol-jarduerak egiteko arauak (2020). Puntuazio-irizpideei, eta, bereziki, ikastaroen metodologiari buruzko 5.2 puntuak gauza bera dio.

- Bakioko hondartzaren erabilera eta erabilpenen araubidearen ordenantza arautzailea. Hau xedatzen du: «Udan jende asko biltzen denez, ekainaren 1etik irailaren 30era, biak barne, eta Bakioko hondartza espazio txikia denez, Bakioko Udalak gehienez 4 lizentzia emango ditu denbora tarte horretan surf-eskolak emateko. (...) Urteko gainerako egunetan (urtarrilaren 1etik maiatzaren 31ra eta urriaren 1etik abenduaren 31ra) ez da mugarik egongo surf-eskolak emateko; dena den, horretarako baldintzak bete beharko dituzte. (...)».

⁴⁷ Adibide gisa, honako hauek aipa daitezke:

- Itzurun eta Santiago hondartzetan surf-eskolek prestakuntza-jarduerak garatzeko baimenak adjudikatzeko oinarri arautzaileak (2024ko maiatzaren 23ko GAO, 99 zk.). Baimenen iraupenari buruzko 2. puntuan, hau xedatzen da: «Baimenak udako denboraldirako ematen dira, alegia, ekainaren 15etik irailaren 15era arteko aldirako. Eskola bakoitza arduratuko da Kostaldean zerbitzu probintzialari dagokion baimena eskatzeaz neguko denboraldirako».

⁴⁸ A Coruña probintziako hondartzetako 2024. urteko denboraldiko zerbitzuetarako oinarriak (sasoiak instalazioak eta surf, bodyboard, longboard, arraun-surf eta surfaren kirol modalitateko gainerako espezialitateetako prestakuntza- eta irakaskuntza-zerbitzuak), Galiziako Itsasertz Mugarteak emanak, hau ezartzen dute aipatu berri diren surfeko prestakuntza- eta irakaskuntza-zerbitzuetarako hirugarren oinarri berezian: «Itsasertz-mugarteak partikularrei emandako baimenen indarraldia 2024. urteko denboraldira mugatuko da, eta gehienez hamar (10) hilabetekoa izango da; horietatik bi (2), gutxienez, ekaina eta iraila bitartean aukeratu beharko dira, eta gainerako zortziak (8), martxoa eta abendua bitartean. Eskabideetan nahitaez zehaztu beharko da zerbitzua zein hilabetetan eman nahi den».

Argi dago ez dagoela urtarokotasunik, eta, horrez gain, foru-aldundiek antolatutako eskola-kiroleko jardueretan sartzen den diziplinatzat jotzen da surfa⁴⁹.

55. LEA/AVCren ustez, surf-eskolek ematen duten zerbitzua ezin da sasoiko zerbitzutzat hartu, eta, beraz, egun indarrean dagoen araudiaren arabera, Euskal Autonomia Erkidegoko Administrazioari dagokio zerbitzu hori baimentzea.

Beste kontu bat da urteko urtaro bakoitzean hondartzetan jarduera hori garatzeko onar daitezkeen kargak kontuan hartzea, eta eskari handiago horri eman behar zaion irtenbidea.

Hori bai, intentsitate-, arriskugarritasun- edo errentagarritasun-inguruabar bereziak dituzten jarduerak dira, eta itsaso eta lehorren arteko jabari publikoa okupatzeko beharra dute; beraz, baimena behar dute (KLren 51. artikulua).

56. Surfa egoki katalogatzea kritikoa da, konponbide koherentea behar du, nola eta espazio fisiko berean jarduera bera garatzen duten operadore ekonomikoei ez dakizkien eskakizun desberdinak jarri, urte-sasoi jakin batzuetan eskari handiagoa dagoelako soilik, edo, besterik gabe, administrazio-prozedura desberdinetara jotzeko eskatzen zaien, urte-sasoiaren arabera, jarduera jarraitu bat artifiziaiki zatituta.

57. Euskal Autonomia Erkidegoko Administrazio Orokorrek eta toki-administrazioek kirol hori egiteko eta derrigorrezko kalitate-eskakizunak dituen jarduera ekonomiko bat garatzeko beharrezkoak diren baimenen kudeaketa eraginkor eta koherentea ziurtatu behar dute.

58. Horren ildotik, eta gero esango den bezala, LEA/AVCk oso egokitzen jotzen du itsasertzeko hondartza guztietan erabilera-planak egitea, abiapuntua izateko, EAEko Itsasertza Babestu eta Antolatze Lurralde Plan Sektorialean ezarritako moduan⁵⁰. Horren arabera, «*hiri-hondartzen erabilera publikoko planak erabiltzaileen higiene- eta segurtasun-baldintzak bermatzeko eta zerbitzu-zuzkidurak antolatze helburuarekin landuko dira; hori guztia, zona hauek helburu duten turismo-erabilerak merezi duen kalitate-maila eta diseinu erakargarriarekin. Hondartzen erabilera-kategoriak ezarriko dira eta hondartzaren ingurunearen izaera ingurumena eta paisaia narriatzearen ondorioz ez galtzeko ahaleginak egingo dira*».

III. LEHIAREN SUSTAPENA

59. Lehia askea estu-estu lotuta dago tratu-berdintasunaren eta diskriminaziorik ezaren printzipioekin —Espainiako Konstituzioan ez ezik Europar Batasunean sakon errotuta dauden

⁴⁹ [77/2024 Foru Dekretua](#), uztailaren 4koa, Bizkaiko Foru Aldundiarena, Eskola Kirola programak 2024/2025 denboraldian izango duen arautegia ebazten duena, eta [FA-KG-2024-0374 Foru Agindua](#), uztailaren 29koa, 2024-2025 ikasturterako eskola adineko jarduera fisikoko eta kiroleko jardueren programa onesten duena.

⁵⁰ Behin betiko onarpenaren agiria. V. LIBURUKIA. Azterlan ekonomikoa eta finantzarioa eta jardun-programa.

printzipioekin—; barne-merkatua lortzea ezinezkoa da, lehia eta tratu-berdintasuna benetan eraginkorrak ez badira.

60. Aztertzen ari garen esparruan, funtsezkoa da sustatu nahi diren baimen-prozeduren diseinuak, betekizunen identifikazioak, baimena eskuratzeko baldintzen ezarpenak eta adjudikazio-irizpideen zehaztapenak lehia askearen printzipioa egoki barneratzea.

Ez da ahaztu behar hondartzak okupatzeko baimenak berekin dakarrela jarduera ekonomiko bat operadore ekonomiko batek edo gehiagok garatzeko aukera, eta prozeduran parte hartzeko prest dagoen edozein operadore baldintza berdina ziurtatu beharra.

61. Jarduera ekonomikoak egiten dituzten hainbat operadore pribatuk badute interesa espazio mugatu batean erabilera jakin batzuk gauzatzeko eta, hortaz, espazio hori okupatzeko, beharrezkoa da lehia askea bermatuko duten prozedurak diseinatzea, besterik gabe, herritarren onerako izango delako.

62. Eremu horretako esku-hartze publikoa baimenak emateko prozeduren bidez garatzen da eta, era berean, erregelamendu-ahalaren bitartez (eta ekimen legegilearen bidez, Eusko Jaurlaritzaren kasuan); EAEko administrazioak haren titularrak dira, hainbat tituluren babesean.

Administrazio autonomikoa, lurralde, itsasertz, hirigintza eta etxebizitzaren antolamenduaren arloko eskumen eskusiboaren babesean (EHAEaren 10.31 artikulua).

Toki-administrazioa, honako eskumen hauek dituenek: (1) kirola eta kirol-jarduerak antolatu eta sustatzea, eta erabilera publikoko kirol-ekipamenduak kudeatzea; (2) zerbitzu-jarduerak antolatzea eta kudeatzea; eta (3) hondartza, aintzira eta mendietan egiten diren jarduerak eta erabilerak antolatu, kudeatu eta zaintzea, hargatik eragotzi gabe lurralde historikoek arlo horretan dituzten eskumenak. Hondartzetarako sarbidea antolatzea eta hondartzak garbitzeko zerbitzua ematea (Euskadiko Toki Erakundeei buruzko apirilaren 7ko 2/2016 Legearen 17.1.19, 24. eta 29. artikulua, hurrenez hurren).

Eskumen horiek lurralde-mailako toki-erakunde bati esleitzeak berekin dakar toki-erakunde horrek araugintzako edo antolamendu, plangintza, programazio, sustapen, kudeaketa edo betearazpeneko funtzioak betetzea⁵¹.

63. Ekimen legegilea eta erregelamendu-ahala egikaritzeko, araugintza-kalitatearen edo erregulazio onaren printzipioak bete behar dira, alegia, erregulazio ekonomiko efizientearen printzipioak⁵², lehiaren zuzenbidearen esparruan deitzen zaion bezala.

⁵¹ 2/2016 Legearen 15.2 artikulua.

⁵² Hemen zehaztuak: Xedapen Orokorrak Egiteko Prozeduraren ekainaren 30eko 6/2022 Legearen 4. artikuluan — lege hori Eusko Jaurlaritzak eta Euskal Autonomia Erkidegoko Administrazio Orokorrak egiten dituzten xedapen

Araugintzako produktuen kalitate handiagoa sustatzeaz gain (beti baita beharrezkoa), ezinbestekoa da agintzen dutena betetzea, baldin eta arauak hondartzak edo babes-zortasuneko eremuak okupatzeko beharra duten jarduera ekonomikoren bat gauzatzeko eskakizunak sartzen baditu.

Baldintza berbera bete behar dute espazio horietan jarduera ekonomikoak ezartzeko baimenak emateko prozedurek.

64. Horregatik, azalpena sinplifikatze aldera, jarraian, ekimen arauemaileari eta baimentzeko prozedurei aplika dakizkiekeen printzipioak zerrendatuko ditugu, lehiaren ikuspegitik badarik ere^{53 54}:

- **Premia:** baimenak emateko arauak eta baldintza orokorren agiriak helburu eta interes publikoak lortzekotan diseinatu behar dira. Jar dezaketen edozein oztopo interes orokorreko premiazko arrazoiren batez justifikatu behar da, hala nola: ordena publikoa, segurtasun publikoa, babes zibila, osasun publikoa, eskubideen babesa, kontsumitzaileen, zerbitzuen hartzaileen eta langileen segurtasuna eta osasuna, merkataritza-transakzioetan fede onez jokatu beharra, iruzurraren aurkako borroka, ingurumenaren eta hiri-ingurunearen babesa, animalien osasuna, etab.⁵⁵
- **Egokitzapena eta gutxieneko lehia-murrizketa.** Arauak eta baldintza-agiriak diseinatzean, interes komuneko helburuak lortzeko egokiak diren erregelak txertatu behar dira, lehia askean ahalik eta eragin txikiena izateko.
- **Proportzionaltasuna.** Arauak edo baimentze-prozeduraren erregelak aplikatzeak (baldintza-agirietan betekizunak edo baldintzak ezartzeak) lehia askeari eragin diezaiokeenean, interes orokorrerako onurak kontuan hartuta justifikatu beharko da, eta mesede eragin kalte baino gehiago.
- **Diskriminaziorik eza.** Ezin da ezarri operadore ekonomikoa establezimenduagatik edo bizilekuagatik zuzenean edo zeharka diskriminatzen duen baldintza, betekizun edo adjudikazio-irizpiderik.

orokorreki aplikatu behar zaie (premia eta eraginkortasunaren printzipioak, proportzionaltasuna, segurtasun juridikoa, gardentasuna, sinpletasuna eta ulergarritasuna, informazioaren kalitatea, irisgarritasuna, gizonen eta emakumeen berdintasuna, partaidetza eta hizkuntza-berdintasuna)— eta Administrazio Publikoen Administrazio Prozedura Erkidearen urriaren 1eko 39/2015 Legearen 129. artikuluan —lege hori toki-administrazioari aplikatu behar zaio—.

⁵³ Ildo beretik, Sektore Publikoaren Araubide Juridikoaren urriaren 1eko 40/2015 Legearen 4.1 artikulua haxe dio: «Administrazio publikoek, beren eskumenen barruan dihardutela, eskubide indibidualak edo kolektiboak gauzatzea murrizten duten neurriak ezartzen badituzte edo jarduera bat egiteko betekizunak eskatzen badituzte, proportzionaltasun-printzipioa aplikatu beharko dute eta murrizketa txikiena eragiten duen neurria aukeratu beharko dute, interes publikoa babesteko beharrezkoa dela arrazoitu eta lortu nahi diren helburuetarako egokia dela justifikatu, betiere diskriminazioa eragiten duten tratu-desberdintasunak baztertuz».

⁵⁴ LEA/AVC. Toki-erakundearen eragina jarduera ekonomikoan. Udalerrriak eta lehia. [717-PROM-2024](#). (7. eta 8. orr.).

⁵⁵ Zerbitzuen eskuragarritasun- eta erabilera- askatasunari buruzko azaroaren 23ko 17/2009 Legearen 3. artikulua (hondartzak okupatzeko baimenekin zerikusia izan dezaketenak jaso dira).

- **Lehiatzeko neutraltasuna**⁵⁶. Baimenak emateko baldintza orokorren agiriek eta arauak ziurtatu behar dute erregela neutralak aplikatzen direla, ez dadin egon lehia desitxuratzen duen eta enpresa batzuei besteen gainetik mesede egiten dien abantaila bidegaberik. Enpresa guztiek baldintza berdinetan egon behar dute jabetza, erregulazioa edo merkatuko jarduerari dagokienez.

Printzipio horrek eskatzen du enpresak merezimenduen arabera ibiltzea lehian, haien jabetza edo forma juridikoa edozein dela ere, eta ez baliatzea abantaila bidegaberik.

Ez bada printzipio orokorretik salbuestea justifikatzen duten premia- eta proportzionaltasun-arrazoiengatik, lehiatzeko neutraltasun gorde behar da beti.

Lehiatzeko neutraltasunik ezean, lehia desitxuratu egiten da, eta, horren eraginez, merkatuek efizientzia gutxiago dute eta ongizatea murrizten da.

65. Nolanahi ere, ezartzen diren eskakizunek eta baldintzek argiak eta zalantzarik gabekoak izan behar dute, objektiboak, alde aurretik argitaratutakoak, gardenak eta eskuragarriak.

operadore ekonomiko guztiek aldi berean eskuratu behar dute hondartzak okupatzeko baimen-arauei eta -prozedurei buruzko informazio bera. Horrek partaidetza eta lehia handiagoa bultzatuko ditu⁵⁷.

66. Tartean diren administrazio publikoek argi ikusi behar dute baimenak eskuratzeko baldintza ekitatiboak sortzen badira, lehiaren onurak aprobetxatzeko moduan izango direla; esaterako, prezio baxuagoak, kalitate hobea, hautatzeko aukera gehiago, berrikuntza eta abar.

Aipatu berri ditugun printzipioak arauak egiteko prozeduran eta baimen-prozeduraren fase guztietan txertatu behar dira, hasi baldintza-agirien diseinutik eta adjudikaziora arte, nahiz eta garrantzi berezia duten baldintza-agirien definizioan.

67. Administrazio eskudunek ezin dute alde batera utzi, KEOaren 155. artikulua arabera, zerbitzu-jardueren eskaerei tituluak emateko prozeduran publizitate-, inpartzialtasun-, gardentasun- eta norgehiagoka-printzipioak errespetatu behar direla. Azken printzipio horrek ezinbestean biltzen ditu premia, proportzionaltasuna, egokitzapena eta gutxieneko lehia-murrizketaren printzipioak, bai eta lehiatzeko neutraltasunarena ere.

Lehiaketaren bidez, ondo diseinatu bada, enpresa-merezimenduak ebalua daitezke baimenak emateko erabakietan. Horrela, organo eskudunak parametro objektiboz balioetsiko ditu aurkeztutako eskabideak, eta, horri esker, ematen duten zerbitzuan eta okupatzen duten jabari publikoan eragin positiboa izango duten operadore ekonomikoak aukeratu ahal izango dira.

⁵⁶ [Lehiatzeko neutraltasunari buruzko gomendioa](#), ELGAk 2021eko maiatzaren 31n onartua.

⁵⁷ [Competitive Neutrality Toolkit. Promoting a level playing field](#). ELGA, 2024.

68. Bigarren mailako edozein helburuk, guztiz legitimoa iruditu arren, objektiboa izan behar du, baimenaren helburura mugatu behar du hertsiki eta aipatu berri diren printzipioak errespetatu behar ditu⁵⁸.

Politika publikoaren bigarren mailako helburuak lehia sustatuta lortu behar dira, eta ez balizko lizitatzailen kontura⁵⁹.

69. Eta, ildo horretatik, ezin da alde batera utzi, abenduaren 9ko 20/2013 Legearen arabera (Merkatu-batasuna bermatzeari buruzkoa, aurrerantzean, MBBL), debekatuta dagoela operadorea establezimenduagatik zuzenean edo zeharka diskriminatzea eragiten duen edozein administrazio-jarduera (3. artikulua) —aztertutako eremuan oso presente dago diskriminazio hori—.

Baldintza diskriminatzaileak dira operadorearen egoitzan edo establezimenduan zuzenean edo zeharka oinarritzen direnak. Zehazki, agintaritz eskudunaren lurraldean establezimendu fisiko bat eduki behar denean.

70. Hala eta guztiz ere, MBBLren 5. artikulua salbuespenak ezartzen ditu jarduera ekonomiko jakin bat edo horretan jardutea mugatzeko. Mugatzeko beharra interes orokorreko arrazoiaren batez justifikatutakoa izan beharko du, jada azaldutako baldintzetan; mugak, gainera, interes orokorreko arrazoiarekiko proportzionatua izan beharko du; eta ezinbestekoa izango da ez egotea bareago den beste neurririk.

Justifikazioaren garrantzia azpimarratu behar da; izan ere, ezin da formalismo huts bihurtu, alderantziz, justifikazioa da bide egokia honako hauek frogatzeko: muga beharrezkoa dela; egokia dela aipatutako interes orokorreko arrazoa zerbitzatzeko; eta ez dagoela neurri laxoagorik interes orokorra defendatzeko.

⁵⁸ Kontratuen inguruko Errekurtsoen Administrazio Auzitegi Nagusiaren Ebazpenak (290/2025 zk., otsailaren 27koa), kontratazio batean sartutako ingurumen-irizpideen inguruan, honako hau adierazten du: «*Puntuazioa lortzeko irizpideen deskribapenaren arabera, hornitu beharreko produktuen % 50 baino gehiago banaketa-kate laburretatik datoz*» eta «*hornitu beharreko produktuen % 50 baino gehiago tokiko erosketatik datoz*»; beraz, ez da eskatzen hornidura osoak puntuazioa lortzeko baldintza horiek betetzea, eta horrek lehia errazten lagunduko luke.

Hala ere, ezin da alde batera utzi bi irizpideei esleitutako haztapen-ehunekoa handia dela (% 40), eta horrek, a priori, eragin handia izan lezake kontratuaren adjudikazioan. Horrelako irizpideen ezarpena bultzatzea helburu duen arau-esparruak ez du mugarik jartzen irizpide horien haztapenean; elementu horiek lehenesteko aukera ematen du. Dena den, saihestu egin behar da aukeratutako haztapenak lehia bidegabe murriztea, eta oreka bilatu behar da ingurumen-helburuen eta norgehiagoka-printzipioaren artean.

Errekurtsogileak salatzen duen ingurumen-irizpideei egotzitako haztapena gehiegizkoa den zehazteko —izan ere, adjudikazioan erabakigarriak izan daitezke—, funtsezkoa da ebaluatzea ea haztapena behar bezala justifikatuta dagoen eta ea aztertu den hura ezartzeak ez duela eragin negatiborik hornitzaileek lizitazioa eskuratzeko aukeran. (...) Jasangarritasuna eta tokiko erosketa faktore garrantzitsuak izan badaitezke ere, horien haztapenak ez du gehiegizkoa izan behar, eta ez du lizitatzailen partaidetza mugatzen duen oztopo artifizialik sortu behar, kontratuaren adjudikaziodun izateko aukerak arriskuan jarrita.

⁵⁹ MLBNren txostena, gizarte-ekonomiaren sektorea bultzatzeko lege-proiektuari buruzkoa. [IPN/CNMC/011/23](https://www.ipn-cnm.com/011/23).

71. Epigrafe hau amaitzeko, gure proposamena da lau (4) erregela aplikatzea, *ex ante* atariko ebaluazio gisa —oinarrizko aurrekontua, bi galdera eta debeku bat—. Gomendioei buruzko epigrafean aipatuko ditugu horiek.

Horien aplikazioari esker, *prima facie* ikusiko da erregulazio ekonomiko efizientearen printzipioak ekimen arauemailean ekimenean eta hondartzak okupatzeko baimen-prozeduren diseinuan txertatu diren.

IV. UDAL-ARAUDIAREN ETA SASOIKO ZERBITZUAK USTIATZEKO DEIALDIEN AZTERKETA

72. Kasu bereziren batean izan ezik, hondartzen erabilera eta aprobetxamenduari buruzko ordenantzek, oro har, ez dute eskumen-arazo handirik sortzen, nahiz eta batzuetan administrazio-egintza ugarien eremuan sartzen diren.

Hala ere, beste araugintza-tresna batzuek, hala nola hondartzetako kirol-jardueren erregulazioek, eta sasoiako zerbitzuak ustiatzeko deialdiek ez dute errespetatzen lehiaren zuzenbidea, eta, askotan, jokabide horiek ezin daitezke justifikatu premia, proportzionaltasuna edo lehiatzeko neutraltasunaren printzipioen bitartez.

73. Horietako askotan, udalerriko edo inguruko operadore ekonomikoei tratu onuragarria bidegabe emateko irizpideak ageri dira.

Batzuetan, beharrezkoak ez diren edo zuzen-zuzenean ordenamendu juridikoaren aurkakoak diren eskakizunak egiten dira, edo operadore ekonomiko batzuk *de facto* baztertzea ekar dezaketen adjudikazio-irizpideak jasotzen dira.

Eta, kasu gehienetan, ez da egiten erabiltzaileentzako zerbitzuen prezioaren balioespenik adjudikazio-irizpide izateko. Deigarria da balioespen hori ez egitea; izan ere, toki-erakundeek sustatzen dituzten prozeduretan, kezketako bat da erabiltzaileei zer baldintzatan eskaintzen zaizkien zerbitzuak, eta prezioa da erabiltzaileek erabakiak hartzeko elementu garrantzitsuenetako bat⁶⁰.

74. Azken batean, merkatu atomizatua dagoela ikusten da, udalerri bakoitzeko hondartza bakoitzak bere. Merkatu horrek, udalerri batetik bestera eta hondartza batetik bestera funtsezko ezaugarri bereizgarriarik ez badu ere, eragotzi egiten du tokiko mailaz harago doan eta udalaz gaindiko eremu batera proiektatu daitekeen jarduera ekonomiko bat garatzea, bereziki surfaren irakaskuntzarena.

75. Beste inguruabar batzuk alde batera utzita, hondartzetako kirol-jardueren erregulazioan eta itsaso eta lehorren arteko jabari publikoa okupatzeko eta bertan jarduerak egiteko baimenak adjudikatzeko baldintza-agirietan jasotako xedapen batzuek atomizazio hori eragiten dute, eta, gainera, lurraldeetan lehiaren aurkako jokabideak garatzeko aukera dakarte. Egoera

⁶⁰ KEOaren 160.2 artikulua honako hau ezartzen du: Oinarrien agiriak jasoko dituzte, gutxienez, hurrengo aldeak:

a) Obrak eta instalazioak amaitzeko epea.

b) Horiek erabiltzeko araubidea.

c) Tituluaren mugaeguneratze-epea.

d) Ebazpenerako irizpideak; tartean, hauek: kanona hobetzea, mugaeguneratze-epea laburtzea eta erabilera edo zerbitzu publikorako ezarri beharreko tarifak murriztea, bai eta antzeko jardueretan justifikatutako esperientzia ere.

horretan ez dago inolako abantailarik interes publikoarentzat eta kontsumitzaile eta erabiltzaileentzat.

76. Jarraian, eta adibide gisa soilik, lehiaren zuzenbidearen ikuspegitik eztabaidagarriak diren inguruabarrak, oztopoak, betekizunak edo irizpideak identifikatuko ditugu, zeinak aztertutako udalerri askok erabiltzen dituzten, LEA/AVCK egiaztatu ahal izan duenez:



Lurraldeari lotutako lehia-abantailak

77. Esan bezala, sasoiko zerbitzuak hirugarrenen bidez ustiatzea erabakitzen duten udalek bermatu egin behar dute baimenak emateko prozeduretan publizitate-, objektibotasun-, inpartzialtasun-, gardentasun- eta norgehiagoka-printzipioak errespetatzen direla, eta printzipio horien barruan, aurreratu dugunez, premia, proportzionaltasun, egokitasun, gutxieneko murrizketa eta lehiatzeko neutraltasuna.

78. Udalek, logikoa den legez, beren udalerriari bakarrik lotutako prozedurak sustatzen dituzte, eta beren hondartzetan garatzen diren zerbitzuak edo jarduerak direnean, lurralde-errotzearen irizpideak lehenesten direla ikusi da.

Irizpide horien bidez, udalerriarekin lotura duten enpresen aldeko zuzeneko edo zeharkako diskriminazioa sortzen da.

79. Aztertutako deialdi batzuetan, adjudikazio-irizpideak aplikatuta lor zitekeen puntuazioaren % 20 baino gehiago operadore ekonomikoaren establezimenduaren egoitza edo kokapenari lotuta zegoen, eta ez zirudien eskakizun horrek edo bere balioespenak behar besteko loturarik zuenik baimenaren xedearekin, ez jabari publikoko ondasunaren babes handiagoarekin, ez eta kontsumitzaileentzako onura nabarmenarekin ere.

80. Oztopo hori surf-eskolek prestakuntza-jarduerak garatzeko baimenak adjudikatzeko oinarri arautzaileetan ageri da bereziki.

Adibideak:

1. Prozedura sustatzen duen udalak surf-eskolaren jarduerarako edo surfarekin lotutako txikizkako merkataritza-jarduerarako emandako irekiera-lizentzia edo egiaztapen formala nahitaezkoa da.
2. Adjudikazio-irizpidetzat hartzen da surf-eskolaren irekiera-lizentzia edo alde zuzeneko jakinarazpena duen lokal espezifiko bat izatea udalerrian, edo txikizkako surf-negozioarekin partekatutako jarduera egiten den lokal bat izatea (surf-ikastaroen jarduerarako espazio berezia duen denda bat).
3. Adjudikazio-irizpidetzat hartzen da dagokion udalerrian jarduerarekin zerikusia duten ekitaldiak antolatzea.
4. Adjudikazio-irizpidetzat hartzen da aurreko urteetan EAEko Itsasertz Mugartearen baimena jaso izana udalerriko hondartzan eskolak emateko/zerbitzua eskaintzeko.

Edo adjudikazio-irizpide gisa, udalerriko hondartzan surf-eskolak ematen esperientzia izateari balorazio handiagoa ematea beste udalerrri batzuetan pilotutako esperientziari baino.

5. Egoitza udalerrrian duten eskolek kanpokoek baino tasa txikiagoa ordainduko dutela ezartzen da⁶¹.

6. Puntuazio bikoitza ematen zaie hondartza dagoen udalerrrian materiala gordetzeko eta biltegiatzeko lokal baten titularrak direnei udalerrri mugakideren bateko lokalen titularrei baino, edo hondartzarekiko distantziaren arabera puntuazio desberdina ematea.

81. Adibide horiek agerian uzten dute behar bezala justifikatuta ez dauden betekizunak eta irizpideak eskatzen eta ezartzen direla.

82. Lokal baten edo enpresa baten instalazio baten hurbiltasun geografikoa ez da onargarria kaudimen- edo adjudikazio-irizpide gisa, interes orokorreko premiazko arrazoiengatik justifikatuta ez dagoenean, lortu nahi den helburua betetzeko egokia ez denean edo helburu hori lortzeko beharrezkoa dena baino haratago doanean⁶².

83. Ez dagokio LEA/AVCri ondorioztatzea lokal bat izateak zerbitzua hobeto ustiatzeko balio duen *a priori*. Administrazio eskudunek, itsasertzaren ezaugarri geografikoak ezagututa, neurriaren premia, egokitasuna eta proportzionaltasuna justifikatu beharko dituzte.

Hala eta guztiz ere, eta espedientean justifikazio egokia ematen dela suposatuta, bidezkoa dirudi egikaritze-baldintzat hartzea, eta ez adjudikazio-irizpidetzat, hain zuzen ere, prozedura bat onargarriak diren gutxieneko murrizketaren eta lehiatzeko neutritasunaren parametroetatik abiatuz osatzeko.

Esate baterako, instalazioa edo lokala surf-eskoletan erabiltzaileen eskura jartzen baldin badituzte arropazaindegia, aldagela, botikina eta komunak, hondartzatik gertu egotea beharrezkoa izango da, jakina.

Ezin bada instalazio hori hondartzan, babes-zortasuneko eremuan edo inguruetan jarri, eskakizun hori sobera egongo da, eta, gainera, neurritz kanpoko izango da, nahiz eta lokala edo instalazioa hondartza dagoen udalerrri berean egon.

⁶¹ Antzeko auzi bat aztertu da Auzitegi Gorenaren Administrazioarekiko Auzien Salaren 2023ko uztailaren 20ko Epaian (errek. 4638/2021). ECLI:ES:TS:2023:3567), 6. ZO.

⁶² Hala, honako hauek aipa daitezke:

Europar Batasuneko Justizia Auzitegiaren Epaia, 2005eko urriaren 27koa, C-234/03 auzia (ECLI:EU:C:2005:644), 79. paragrafoa.

Auzitegi Gorenaren Epaia, Administrazioarekiko Auzien Sala, 2021eko abenduaren 9koa (errek. 4218/2019. ECLI:ES:TS:2021:4631).

LEA/AVC txostena [455-PROM-2020](#) espedientean, Arratzuko Udaleko Uarka-Loiola bidegorriko obren pleguetako adjudikazio-irizpideei buruzkoa.

Estatuko Administrazio Kontratazioaren Aholku Batzordearen [9/09 txostena](#), 2009ko martxoaren 31koa, «Enpresaren tokiko errotzearen edo auzotasunaren irizpidea aplikatzea, gaitasun- edo kaudimen-baldintza gisa edo kontratuen adjudikazio-irizpide gisa».

84. Baina lokal edo instalazio bat eskatzea arrazoizkoa izan daitekeen arren, horrek ez du esan nahi haren konfigurazioari eta banaketari buruzko edozein eskakizun baliozkoa denik; aitzitik, eskakizun baliozkoa izateko, lotuta egon beharko du jarduerarekin eta ezarritako zerbitzuaren kalitate-baldintzekin, eta erabiltzaileen onerako izan beharko du.

Adibideak

- Instalazioek edo lokalek zerbitzu horiek emateko ezaugarri aproposak izan beharko dituzte, eta ematen diren ingurunera egokituta egon behar dute. Ez dauka inongo zentzurik surf-eskola baten instalazioak (hondartzan egiten da jarduera) eta kirol-eskola bat (lokal baten barruan garatzen da) parekatzen saiatzeak.

Hala, batzuetan, honako hauek eskatu dira: eremu lehorrean gutxienez 12 m² izatea askotariko erabileretarako; gizonezkoen aldagela bat izatea dutxa eta guzti, emakumezkoen beste bat dutxa eta guzti eta beste misto bat dutxa eta guzti; instalaziorako bi sarbide bereizi izatea, bat eremu bustira eta bestea eremu lehorreara sartzeko eta abar.

- Instalazioa edo lokala erabiltzaileen eskura jartzen diren oholak, jantziak eta gainerako kirol-materiala biltegitratzeko bada, badirudi hori izatea eskatzeak ez diela erantzuten premia- eta proportzionaltasun-printzipioei. Materiala eskuragarri egotea beharrezkoa da jarduera garatzeko; kontsumitzaileentzat ez du garrantzirik materiala non biltegitratzen den, zerbitzua emateko unean eskura badute.

85. Zerbitzuen eskuragarritasun- eta erabilera-askatasunari buruzko azaroaren 23ko 17/2009 Legearen 3. artikuluan interes orokorreko premiazko arrazoi gisa agertzeagatik bakarrik ingurumen-arrazoiak argudiatzea ez da baliozkoa *per se*, lurralde-errotzearen irizpideak txertatzea justifikatzeko.

Deialdian lurralde-errotzearen irizpidea sartzeko, beharrezkoa izango da benetan lagungarria izatea ingurumenaren babeserako.

86. Horri dagokionez, adierazgarria da operadore ekonomikoaren instalazioaren edo lokalaren kokagunean oinarritzen diren adjudikazio-irizpideen kasua, eta, irizpide hori egikaritze-baldintzat hartzen ez baditu, adibidez, operadore ekonomikoak bere jarduera gauzatzeko erabiltzen dituen ibilgailuaren edo ibilgailuen ezaugarriak (esaterako, materiala, erabiltzaileak edo langileak garraiatzeko) edo erabiltzaileek kasuan kasuko surf-eskolara joateko gehien erabiltzen dituzten garraiobideak⁶³.

⁶³ Garraioaren sektoreak eragiten ditu emisioen % 35, eta EAEko bigarren emisio-iturri handiena da. Sektore horretako emisioen % 92 inguru salgaien eta pertsonen errepideko garraioaren ondoriozkoak dira. «Euskadiko Berotegi Efektuko Gasen isurketen inbentarioa 2022». Ihobe SA, 2024ko ekaina. [Esteka](#) honetan kontsulta daiteke.

87. Kontuan izan behar da, adibide gisa bada ere, SPKLren 145.2.1 artikuluan ezarritakoa. Izan ere, zehatza ez den zerrenda batean jasotzen duenez, ingurumen-baldintzak, besteak beste, honako hauei buruzkoak izan ahalko dira: berotegi-efektuko gasen emisioa gutxitzea, energia-aurrezpen eta -efizientziako neurriak ezartzea eta kontratua egikaritzean iturri berriztagarrietatik datorren energia erabiltzea, eta kontratua egikaritzeak uki ditzakeen baliabide naturalei eustea edo haiek hobetzea.

Manuak agerian uzten du benetako lotura dagoela ezarritako irizpidearen eta irizpide horren ingurumen-eragin eraginkorraren artean. Hori beharrezkoa da interes orokorreko premiazko arrazoiak ez daitezen izan bitarteko soil bat tokiko operadoreei beste batzuen kaltetan mesede egiteko, eta, hala, horiek aipatzea ez dadin bilakatu baliabide formal hutsa, zerbitzatzen den ondasunari efikaziaz erantzuten ez diona.

88. Amaitzeko, udalek zerbitzuak ustiatzeko edo sasoikoak ez diren jardueretarako baimenak emateko eskumenik ez izatearen gaiari heldu behar zaio, garrantzi berezikoa da-eta alderdi hori surf-eskolen kasuan (beste epigrafe batean aurreratu dugu). Horri gehitu behar zaio adjudikazioetan lurralde-lotura argia duten betekizun eta irizpideak ezartzeak sortzen duen arazoa.

89. Eskumen-banaketaren auziaz harago (berez, nahikoa garrantzitsua izango litzateke kontu hori, eskumena esleituta daukanari baitagokio eskumena gauzatzea⁶⁴), eragozpen hori oso garrantzitsua da baimenen eraketan duen eraginagatik eta arriskua dagoelako prozedurak diseinatzean tokiko enpresei mesede egiteko, nabarmen.

90. Horrela, areagotu egiten da udalerrira mugatutako merkatuaren atomizazioa. Merkatu horretan, tokiko operadoreek bereganatzen dituzte surf-eskolek hondartzak okupatzeko baimenak, lurraldearekiko lotura sustatzen duten adjudikazio-baldintzak edo -irizpideak aplikatzearen ondorioz, halakoak aplikatzea beharrezkoa edo neurrizkoa izan gabe.

91. LEA/AVCren iritziz, eskumena Euskal Autonomia Erkidegoko Administrazio Orokorrean kokatu beharko litzateke⁶⁵, pentsatzekoa baita lurralde-errotzeari loturiko betekizun edo irizpideek pisu gutxiago izango duten prozedurak diseinatuko lituzkeela.

⁶⁴ Erabat errespetatzen du Euskadiko Toki Erakundeei buruzko apirilaren 7ko 2/2016 Legearen 4. artikulua jasotzen duen subsidiariotasun-printzipioa, bai eta Toki Autonomiaren Europako Gutunaren 4.3 artikuluan ezarritakoa ere.

⁶⁵ Elikadura, Landa Garapen, Nekazaritza eta Arrantzako sailburuaren 2025eko martxoaren 28ko Aginduaren bidez, Itsasertzen Garapenaren, Portuen eta Itsas Gaien zuzendariari eskuordetzen zaizkio itsasertza antolatze eta kudeatzeko baimenak eta emakidak kudeatzeko eta emateko eskumenak. Agindu horren bidez, organo horren esku uzten dira, besteak beste, hondartzetan eta jurisdikziopeko uretan (ainguratze-eremuak, pantalan flotatzaileak eta antzeko erabilerak) sasoiko erabileretarako baimenak kudeatzea eta ematea, intentsitate-, arrisku- edo errentagarritasun-aldagai bereziak biltzen dituzten jardueretarako baimenak ematea eta itsasoaren eta lehorren arteko jabari publikoa instalazio desmuntagarriekin edo ondasun higigarriekin okupatzeko baimenak ematea, bai eta

**Operadore bakoitzari esleia dakizkiokeen baimenen kopuruaren mugak**

92. LEA/AVCK hauteman du ezen, udalerri batzuetan mugak jartzen dizkietela baimenei, eskuratu eskatzaileek eskura ditzaketen loteen kopuruei, bai hondartzetako uretako kirol-jardueren araudietan bai eta sasoiko zerbitzuak, surf-eskolak barne, ustiatzeko baimenak adjudikatzeko oinarri arautzaileetan ere, edo adjudikaziodun berak lor ditzakeenen kopurua, inolako justifikaziorik gabe.

Begira, adibidez, honako xedapen hauei:

- 1. Udalerriak hondartza bat baino gehiago badu, baimena hondartza bakar baterako izango da.*
- 2. Surfeko edo bestelako uretako jardueretarako eskolak emateko lizentzien kopurua X izango da, eta aurkezten diren eta ezarritako baldintzak betetzen dituzten eskolen artean banatuko dira.*

93. SPKLren 99.4 artikulua lizitatzailerik batek adjudikaziodun gisa izan ditzakeen edo eskaintza egin diezakeen loteen kopurua mugatzeko xedapenak jasotzen ditu, baina KLIK eta KEOak ez dute halakorik biltzen.

Gainera, kontratuei buruzko legerian xedapen hori egiteko arrazoia, lotetan banatzearekin batera, kontratu bakoitzaren muntaren eta ETEen gaitasunaren arteko korrelaziorik onenarekin dago lotuta, edo lehia areago sustatzearekin. Inguruabar horiek ez dira inola ere gertatzen aztertutako kasuetan.

94. Hondartzak okupatzeko baimenetan, bereziki, surf-eskolei buruzkoetan, kasuan kasuko udalek badakite zenbat operadore ekonomiko dauden beren udalerrietan; are gehiago, horiekin planifikatzen dute zenbat baimen eskatuko dizkioten itsasertz-mugarteari, interesa duten operadoreen arabera (gai horri buruz aurrerago arituko gara).

Edozein egintzatarako justifikazioa ez bada interes publikoaren babes handiagoa, kalitate handiagoko zerbitzuen ustiapena edo kontsumitzaileen, enpresa txiki eta ertainen edo mikroenpresen onura, ez dago praktika horretarako arrazoirik, eta, are gutxiago, ez du balio lehia askea sustatzeko.

95. Adjudikaziodun berak eskura ditzakeen loteak mugatzeko aukera SPKLn jasota dago eta salbuespena da, lehia askearen eta eskaintza ekonomiko onuragarrienari adjudikatzea baita arau orokorra.

eman ziren uneko baldintzak betetzen diren zaintzea eta ez betetzeari dagozkion zehapenak izapidetzea, ezartzea eta biltzea ere. (2025eko apirilaren 2ko EHAA, 64. zk.).

Hori dela eta, zorrotz eta kasu bakan batzuetan baizik ez da aplikatu behar; beraz, legez kanpokoak dira legez onartutako muga —adjudikaziodun berak eskura ditzakeen loteen gehieneko kopurua— gainditzen duten adjudikazio-salbuespenak eta lehia-irizpide hutsetatik eratorritzen ez direnak; esaterako, lehiakide gutxi edo aski dauden edo ez dauden zehaztea, edo objektiboki balioespen eskasagoko eskaintza egin duen lizitatzailerak bati sarrera ematea komeni den—gutxienez eztabaidagarria izango litzateke⁶⁶—.

96. Aztergai dugun eremuan, operadore batek lor ditzakeen baimenen kopurua mugatzearen arrazoiak ez da lehiakide kopurua handitzea. Aitzitik, lehia-zuzenbidearekin nekez uztartu daitezkeen jarduerak eragiten ditu, eta bide ematen du merkatu-banaketa jakin baterako, ez dena merkatuaren funtzionamendu normalaren emaitza.



Baimenak prestatzeko fasea

97. LEA/AVCK aztertutako dokumentazioak agerian utzi du udalek bultzatutako prestaketa fase moduko bat ezartzeko proposamenak egiten direla, operadore ekonomikoekin garatu beharrekoak. Fase horren helburua da operadore ekonomikoek alde aurretik adierazteko aukera izatea zerbitzuak ustiatzeko eta behar diren baimenak lortzeko interesa badutela.

Adibidea

Alkatetzak interesa adierazteko deia egiten du, X hondartzan prestakuntza-jarduerak garatzeko interesa duten surf-eskola guztiek eskaera aurkez dezaten. Horrela, baimena lortzeko, itsaso eta lehorren arteko jabari publikoko sasoiko zerbitzuen plana egiteko eta, ondoren, baimen-eskaera egiteko interesa duten eragileak identifikatuko ditu udalak.

98. Baimena eman aurreko fasea da, udalari aukera ematen diona operadore ekonomikoek zein sasoiko zerbitzu ustiatu nahi dituzten zehatz-mehatz jakiteko, hartara, organo eskudunari baimen zehatzak eskatzeko —gaur egun, Eusko Jaurlaritzako Elikadura, Landa Garapen, Nekazaritza eta Arrantza Saileko Itsasertzaren Garapenaren, Portuen eta Itsas Gaien zuzendaria⁶⁷—.

99. Praktika horren arriskuak agerikoak dira, administrazioak merkatu-banaketa jakina eragiten duelako.

⁶⁶ 798/2018 Ebazpena, Kontratuen inguruko Errekurtsoen Administrazio Auzitegi Nagusiarena.

⁶⁷ 2025eko apirilaren 1era arte, hau da, Espainiako Administrazioak itsasertzaren antolamendu eta kudeaketaren arloan zituen funtzioak eta zerbitzuak Euskal Autonomia Erkidegoari eskualdatu zitzaizkion egunera arte, eskaera EAEko Itsasertz Mugarteari zuzentzen zitzaion.

Operadore ekonomikoek aldez aurretik badakite lortu nahi duten baimena lortuko dutela, beren enpresa-merituak edozein direla ere, eta horrek lehia-baldintzak aldatzea eragin dezake.

100. LEA/AVCren arabera, SPKLren 115. artikuluan merkatuaren aurretiazko kontsultei buruz ezartzen dena ezin da eraman txosten honetan aztertzen diren baimenen eremura, kontsulta horiek etorkizuneko lizitazio bat behar bezala definitzeko informazioa lortzea baitute helburu, gaiari buruzko aski ezagutzarik ez dagoenean.

Kontratazio-organoak merkatuari kontsulta egin diezaioke, bai operadore ekonomikoei bere asmoen eta betekizunen berri emateko, bai ondasunak edo zerbitzuak eskuratzeko edo obra bat egiteko irtenbide egokienari buruzko azterketa edo ebaluazioa egiteko, eta, horrela, kontratazio-prozedura behar bezala prestatzeko.

Dena den, baimenen arloan, zalantza ez dator oinarri-agiria osatzeko era zein den ez jakitetik, ez eta sasoiko zerbitzuak hobeto ustiatzen laguntzeko irtenbiderik egokiena zein den ez jakitetik ere; jakin nahi dena da baimena zenbat operadorek lortu nahi duten, eta, gehienez ere, zerbitzu zehatzen bat identifikatu nahi da.

101. Lehiako norgehiagoka-prozeduretan, prozedura sustatzen duen administrazioak ez daki zenbat operadore ekonomikok parte hartu eta lehiatu nahi duten.

Eta nekez jakingo dute operadore ekonomikoak baimena lortzeko interesa agertzen badu eta baimena eskuratuko duela ziurtatuta badu, kostaldeei buruzko legerian ezarritako prozedura edozein dela ere.



Surf-eskoletako monitoreen titulazio-eskakizunak

102. Aztertutako oinarri-agiri batzuetan eskatutako titulazioa behar bezala osatuta ageri bada ere, beste batzuetan desberdintasunak hauteman dira surfeko monitoreei eskatutako titulazio-eskakizunetan, eta, beste batzuetan, adjudikazio-irizpide gisa baloratu da titulazioa —hori ez da bidezkoa—. Kasu batzuetan antolakunde jakin batek emandako titulu zehatz bat eskatzen da, eta beste batzuetan surf-eskolak emateko nahikoa da monitore-titulua lortzeko ikastaro jakin batzuetan izena emanda egotea edota aritzea.

103. Bi kasu horiek lehiaren aurkakoak izan daitezke. Lehenengoa, murriztailea delako; eta operadore ekonomikoak uxatu ez ezik, lehia bidegabe murrizten duelako.

Bigarrena, arauzko eskakizunetatik aldentzen delako eta behar den kualifikazioa ez duenari jardueran parte hartzeko aukera ematen diolako. Azken batean, deialdiak berak nahasmena eragin dezake erabiltzaileengan, eta horrek eragina izan dezake haien portaera ekonomikoan; izan ere, jardueran aritzeko baldintza bat bidegabeki betetzat jotzen da, eta baldintzak betetzen dituzten operadoreak eta betetzen ez dituztenak maila berean jartzen dira.

Adibideak

- Eusko Jaurlaritzako Kirolaren Euskal Eskolak emandako surfaren modalitateko 1. mailako surf-entrenatzaile titulua duten monitoreen kopurua adjudikazio-irizpide gisa baloratzea edo eskakizun gisa ezartzea.

- Oinarri-agirian klausula hau ezartzea: aldi baterako, antolatzaileak ikastaroak egiteko enplegatzen dituen langileek eta monitoreek aipatutako kirol-teknikariaren titulua ez izatea onartuko da, baina titulurik ez duten pertsona horiek tituluok lortzeko ikastaroetan izena emanda egon behar dute edo urte horretan parte hartu behar dute horietan.

104. Kontuan izan behar da surfeko monitoreen lanbide-kualifikazioa zehaztea ez dela baimenak emateko lehiaketa sustatzen duen administrazio-organoaren eskumena.

105. Gogoan izan behar da kirol-lanbideei buruz indarrean dagoen legediak⁶⁸ lanbide bakoitzaren esleipenen zerrendak ezartzen dituela, bai eta lanbide-kualifikazioa ere, alegia, lanbide jakin batean sartzeko edo jarduteko gaitasuna, ofizialki egiaztatzen dena prestakuntza-titulu baten bidez, kualifikazio-ziurtagiri baten bidez edo formalki onartutako lan-esperientziaren bidez.

106. Lege horrek lanbide arautuetan sartzeko behar diren kualifikazioak jasotzen ditu⁶⁹, bai eta kualifikazio horiek egiaztatzeko bitartekoak ere; beraz, irakasle, monitore, entrenatzaile edo kirol-zuzendarien kualifikazioari eta horiek egiaztatzeko baliabideei buruz hitz egitean lege horretara jo beharko da.

Baina, nolanahi ere, beharrezkoa den kualifikazioa izan beharko da, eta, beraz, ezin da lanbidean jardun kualifikazio hori gabe.

107. Orobat, kontuan eduki behar da Europar Batasuneko estatu kideetan lortutako lanbide-kualifikazioen aitortpena⁷⁰, langileen zirkulazio askearen, kokatzeko askatasunaren eta zerbitzuak emateko askatasunaren arabera, edo beste estatu batzuetan lortutakoa.

108. Era berean, kirol-lanbideei buruzko legeriak ezartzen duenez, lanbide arauturen batean aritzen diren pertsona guztiek, kirol-jardueretan presentzia fisikoa izan behar badute, lehen

⁶⁸ 8/2022 Legea, ekainaren 30ekoa, Euskal Autonomia Erkidegoan jarduera fisikoaren eta kirolaren arloko lanbideetan sartzeari eta jarduteari buruzkoa.

⁶⁹ Eskakizunari eta baliokidetasunei buruzko zehaztapenak 8/2022 Legearen azken xedapenetako lehenengoan eta azken xedapenetako hirugarrenean daude.

⁷⁰ 2005/36/EE Zuzentaraua, Europako Parlamentuarena eta Kontseiluarena, 2005eko irailaren 7koa, lanbide-kualifikazioak aitortzeari buruzkoa, eta haren transposizioa: azaroaren 8ko 1837/2008 Errege Dekretua, zeinaren bidez Espainiako ordenamendu juridikora ekartzen baitira Europako Parlamentuaren eta Kontseiluaren 2005eko irailaren 7ko 2005/36/EE Zuzentaraua eta Kontseiluaren 2006ko azaroaren 20ko 2006/100/EE Zuzentaraua, gaikuntza profesionalen aintzatespenari eta abokatutzan aritzearen inguruko zenbait alderdiri buruzkoa.

sorospeneko prestakuntza dutela egiaztatu beharko dute⁷¹, eta hori, zenbait kasutan ikusi den bezala, ezin izango litzateke merezimendu gisa baloratu itsaso eta lehorren arteko jabari publikoa okupatzeko baimen-prozeduretan.

109. Halaber, etorkizunean aintzat hartu beharko dira kirol-arloan eskumena duen Eusko Jaurlaritzako sailaren hizkuntza-normalizazioari buruzko xedapenak¹.



Baimenen iraupena

110. KLren 52.4 artikulua eta KEOaren 111. artikulua arabera, baimenak ezin izango dira lau urterako baino gehiagorako izan, eta epemuga titulu horretan zehaztuko da. Horrek esan nahi du, baimena indarrean dagoen bitartean, enpresa adjudikaziodunek bakarrik egin dezaketela kasuan kasuko jardura ekonomikoa, eta horrek merkatua ixtea ekarriko duela.

111. LEA/AVCk aztertutako kasu gehienetan ikusi da baimenek gehienez lau urteko iraupena dutela, eta horrek esan nahi du denbora-tarte horretan merkatu hori itxita dagoela eta ezin dela operadore ekonomikorik sartu, horretarako justifikaziorik egon gabe.

Argi dago prozedura horrek aipatutako manuen babesa duela, baina kostaldeei buruzko legeriaren arabera baimenek izan dezaketen gehieneko iraupena ezin da iraupen optimotzat interpretatu, edozein izanik ere inguruabarrak.

112. Administrazio publikoak objektibotasunez zerbitzatzen ditu interes orokorrak, eta, EKren 9. eta 103. ex artikuluen arabera, Espainiako Konstituzioaren eta gainerako ordenamendu juridikoaren mende jarduten du —tartean da lehiari buruzko araudia—. Hala, baimen-aldia egokia izateko kontu egin behar du, interes orokor babestua eta baimena ematen zaien operadore ekonomikoei eskatzen zaizkien eskakizunak kontuan hartuta, eta ahaleginak egin behar ditu baimenak emateko prozeduren artean igarotzen den denbora ahalik eta txikiena izan dadin, lehia aldizka eta behin eta berriz sustatzeko.

Kontsiderazio hori orobat aplika lekieke baimenen balizko luzapenei. Saihestu egin beharko dira, lortu nahi den interes orokorreko helburuaren harira justifikatuta ez badaude.

113. LEA/AVCren iritziz, ezin dute tratamendu bera izan adjudikaziodunentzat inbertsio handia diren sasoiko zerbitzuak ustiatzeko baimenek (adibidez, jatetxe-arloko zerbitzuak) eta gastu handirik ez dakartenek (esaterako, eguzkitakoak edo etzaulkiak), edo jardunerako instalaziorik bat ere behar ez dutenek.

⁷¹ 8/2022 Legearen 17. artikulua ezartzen du, gainera, kirol-arloko eskumena duen sailak erregelamendu bidez ezarriko dituela aipatutako prestakuntza egiaztatzeko baldintzak eta prozedura, dagokion erantzukizunpeko adierazpenaren bidez.

Horregatik, iradokitzen du KEOaren 113.4 artikulua aipatzen duen azterketa ekonomiko-finantzarioa adierazle fidagarria izan daitekeela, eta hortik abiatuta justifikatu daitekeela baimenen iraupena, KLk eta KEOak xedatzen duten legez, lau urtera arte luzatzea.

114. Nolanahi ere, baimen-tituluaren iraupenaren justifikazioa, inguruabarren azterketatik abiatuta, honako printzipio hauetan oinarritu behar da: premia, egokitasuna eta lehia ahalik eta gutxien murriztea, proportzionaltasuna, diskriminaziorik eza eta lehiatzeko neutraltasuna.

115. Horrez gain, bidezkoa da beste lehiaren agintaritzza batzuen jarrera aipatzea; baimenaren onuradunek arauak betetzen ez dituztela hautematen denean merkaturak berriro irekitzea komeni dela iradokitzen dute, eta horrek baimenak emateko prozedura berriak sustatzera behartuko luke administrazio eskuduna, betekizunak bete ez dituen operadorea ordezkatzeko aldera⁷².



Ur- eta kirol-jardueretarako baimenak adjudikatzeko eskatzen den aseguru

116. Federatutako kirolek berariazko kirol-aseguruaz gain⁷³, Euskal Autonomia Erkidegoko kirol-lanbideei buruzko legeriak ezartzen duenez⁷⁴, kirol-zentroak ustiatzeko, kirol-jarduerak antolatzeko eta kirol-zerbitzuak emateko, ezinbestekoa izango da erantzukizun zibileko aseguru-kontratu bat egitea, erabiltzaileei, parte-hartzaileei eta beste edozeini instalazioen egoeraren edo bertan egindako jardueraren ondorioz eragin dakizkiekeen kalteei erantzuteko.

117. Gaineratzen du poliza horien gutxieneko estaldurak erregelamendu bidez zehaztuko direla instalazioen eta jardueren ezaugarrien arabera, baina txosten honen datan oraindik ez dira zehaztu aseguruaren kontingentziak, mugak, zenbatekoak eta estalduratik kanpo dauden alderdiak⁷⁵.

⁷² «Gestión procompetitiva del espacio público para el desarrollo de actividades económicas». [Informe OB 66/2024](#). Autoritat Catalana de la Competència. Bertan adierazten denez, «*Administrazio Publikoak proaktiboa izan behar du ezinbestean, legea betetzen dela kontrolatzeko, eta operadore ekonomikoek izan ditzaketen irregularitasunen aurrean arin erantzun behar du, baimen-prozedura berriak izapidetzeko aukera galdu gabe*».

⁷³ Gaur egun, Espainiako Kirolari buruzko 39/2022 Legearen 23. artikulua erregelamendu-garapenean dago jasota, nahitaezko kirol-aseguruaren gutxieneko prestazioak zehazten dituen ekainaren 4ko 849/1993 Errege Dekretuaren bidez (aldaketa-prozesuan dago, egokitzeke).

⁷⁴ Euskal Autonomia Erkidegoan jarduera fisikoaren eta kirolaren arloko lanbideetan sartzeari eta jarduteari buruzko ekainaren 30eko 8/2022 Legearen 87.2 artikulua.

⁷⁵ Kirolari buruzko legeria autonomiko batzuetan garatu da (adibidez, Kantabrian edo Madrilan).

118. Bereizi egin behar dira, batetik, erantzukizun zibileko aseguru, arauak kirol-profesionalei eskatzen diena, eta, bestetik, kontratazio publikoan kaudimen ekonomikoa egiaztatzeko aseguru, nahastu egiten baitira, antza, aztertutako baldintza-agirietan.

119. Aztertutako dokumentazioan ikusi da aseguru gehigarriak eskatzen zaizkiela surf-eskolei ustiatzeko baimena lortzeko (adibidez, istripu-aseguru), eta horrek legezko betebeharrak gainditzeko dituen. Izan ere, aseguru horiek jardueraren arriskuak estaltzera zuzenduta daude, erabiltzaile eta hirugarrenek kalteak jasanez gero.

Baldintza hori ez dago justifikatzerik, eta operadoreen kostu ekonomikoak areagotzen ditu.

Adibidea

- Erantzukizun zibileko eta istripu-aseguruak kontratatu beharko dira, eta ezarritako zenbatekoak estali beharko dituzte, gutxienez.

a) Erantzukizun zibileko aseguru-poliza, surfaren prestakuntza-jarduerak garatzearen ondorioz hirugarrenei sor dakizkiekeen kalte eta galerak estaltzen dituen, gutxienez honako kopuru hauetakoak: (...) 600.000 euro.

b) Istripuetarako aseguru-poliza, estaldura hauekin:

* Istripuak eragindako heriotza, gutxienez 12.000 euroko estaldurarekin.

* Istripuagatiko ezintasun iraunkorra, gutxienez 24.000 euroko estaldurarekin.

* Ospitaleko gastu mediko mugagabeak itunpeko zentroetan.

- Jarduerak eragindako kalte eta galerengatik sor daitekeen erantzukizun penal, zibil eta administratibo guztia asumitzea. Horretarako, honako hauek kontratatu beharko dira:

a) Erantzukizun zibileko poliza, zerbitzua gauzatzeko beharrezkoak diren eragiketen ondorioz eragindako kalte eta galerak ordaintzeko.

b) Lanbide-arriskuengatik erantzukizun zibileko poliza, kontratuaren indarraldi osoan indarrean dagoena, eskuratu nahi den lotearen balio zenbatetsia baino txikiagoa ez dena.

c) Taldeko istripuen poliza, honako estaldura hauekin:

* Istripuak eragindako heriotza, gutxienez 12.000 euroko estaldurarekin.

* Istripuagatiko ezintasun iraunkorra, gutxienez 24.000 euroko estaldurarekin.

* 14 urtetik beherakoentzat, estaldura horren ordean ehorzketa-gastuen bermea jarriko da, gutxienez 3.005,00 euroko kapitalarekin.

* Ospitaleko gastu mediko mugagabeak itunpeko zentroetan.

Orientazio gisa, adibide hauek: Gorputz eta Kirol Hezkuntzako Kontseilu Nagusiak ([COLEF](#)) Espainiako eskola guztietarako kudeatzen duen aseguruaren mugen eta frankizien artean (Euskal Herriko Heziketa Fisikako eta Jarduera Fisiko eta Kirolaren Zientzietako Lizentziatuen Elkargo Ofiziala barne), hauek ezartzen ditu kirol arriskutsuetarako: 250.000 euro (600 euroko frankizia); nahi duten elkargokideek gehiago ordaintzerik badute, baina gehienez, 600.000 euro.

120. Operadoreak aseguru gehigarriak badauzka, lehia askearen jokoan, eskaintzak bere mesedetan aurkezteko moduan egongo da, besteen aldean aurretik jartzeko, eta kontsumitzaileek halaxe balioetsiko dute, baita langileek ere, surf-eskolan zerbitzua emateko lan-eskaintza batera aurkeztuz gero.



Jarduketa sailkatuaren lizentzia duen lokala eskatzea

121. Ikusi da prozedura batzuetan nahitaezkoa dela surf-eskolek jarduera sailkatuetarako lizentzia duen lokala izatea.

122. Alabaina, indarrean dagoen ingurumen-legerian ez dago aplika dakiekeen jarduera sailkatuen kategoriarik⁷⁶.

Era berean, bizitegi-lurzoruan ezartzen diren jardueri aplikatu beharreko arau teknikoei buruz indarrean dagoen erregulazioan ere ez dago jasota⁷⁷.

123. Beraz, baldintza hori sartzeko oztopoa da, eta ez dago justifikatuta, ezta legez babestuta ere.



Kalitate-ziurtagiriak

124. Entitate ziurtatzaile jakin batzuek emandako kalitate-ziurtagiriak adjudikazio-irizpide gisa baloratu direla ikusi da.

125. Ingurumen, kirol, turismo eta abarren kalitate-zigiluek edo -ziurtagiriek (entitate ziurtatzaile egiaztatuek emandako guztiak sartzen dira horietan) zerbitzuari eskatzen zaizkion ezaugarri edo betebeharrak zehatzak betetzen direla egiaztatzeko bide izan behar dute. Aldez

⁷⁶ Euskadiko Ingurumen Administrazioaren abenduaren 9ko 10/2021 Legearen I.C eranskina, 49. artikulua arabera, eta udalak 53. artikuluan sailkatutako jardueretarako lizentziak eman direla ingurumen-organoari jakinarazteko duen betebeharra.

⁷⁷ Euskadiko Ingurumen Administrazioaren abenduaren 9ko 10/2021 Legearen xedapen indargabetzailearen arabera, lege horren aurka ez doan guztian, indarrean dago ekainaren 11ko 171/1985 Dekretua, bizitegi-lurzor hiritarrean ezarri beharreko jarduera gogaikarri, osasungaitz, kaltegarri eta arriskutsuei aplikatu beharreko arau tekniko orokorrak onesten dituen. 3. atalak hauxe dio: *irakaskuntza publiko eta pribatuko establezimenduei, akademiei, eskolei, haurtzaindegiei eta abarrei aplikatu beharreko araudi teknikoa ezartzen da, baldin eta egunean 10 ikasle baino gehiago har baditzaizketen eta etxebizitza-erakinetako solairuetan kokatuta badaude. Jarduera Gogaikarri, Osasungaitz, Kaltegarri eta Arriskutsuen Erregelamenduak eta horiekin bat datozen gainerako xedapenek eragiten diete horiei.*

aurretik definituta eta justifikatuta egon behar dute, eta helburuaren arabera izan behar dute, eta ezingo dira jarduteko baldintza gisa ezarri, baldintza hori betetzen ez duten operadoreak kanpoan uzteko.

126. Horri dagokionez, administrazio-kontratazioaren esparruan, SPKLren 128.1 artikulua ezartzen duenez, kontratazio-organismoek eskatzen badute adostasuna ebaluatzen entitate jakin batek emandako ziurtagiriak aurkezteko, adostasuna ebaluatzen beste organismo baliokide batzuek emandako ziurtagiriak ere onartu beharko dituzte.

127. Era berean, Lehiaren Batzorde Nazionalak berak ere adierazi zuen kalitate- eta segurtasun-ziurtagiriari buruzko txostenean⁷⁸, kalitate-ziurtagiriak eskatzen dituzten administrazio publikoek eskumena duen edozein ziurtapen-organismoek emandako ziurtagiria onartu behar dute.

Adibidea

Adjudikazio-irizpide gisa sartzen da berme-marken edo ziurtagirien balorazioa. Honela balioetsiko dira (gehienez 16 puntu):

** AKTIBA elkarteko kide izatea: (5 puntu)*

** Euskadiko Turismoaren Kode Etikaren zigilua: (5 puntu)*

** Surfing Euskadi zigilua: (2 puntu)*

** Kalitate-ziurtagiriak: (2 puntu)*

** Ingurumen-ziurtagiriak: (2 puntu)*

128. Beraz, entitate ziurtatzaile jakin batzuek emandako kalitate-ziurtagiriak eskatzea sartzeko oztopoa da, eta ez dago justifikatuta erregulazio onaren eta lehiaren printzipioetan; horretarako, «baliokidea» esamoldea erabiltzeko gomendatzen da.

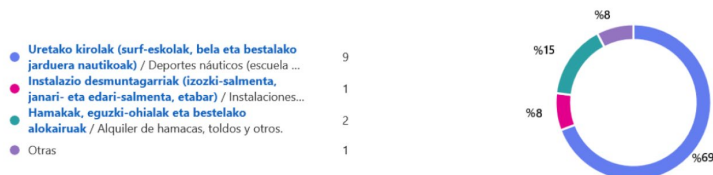
⁷⁸ [«Kalitate- eta segurtasun-ziurtagiriari buruzko txostena»](#). Lehiaren Batzorde Nazionalaren txostena, 2010eko ekaina.

V. KONTSULTA PUBLIKOAREN AZTERKETA

129. Beste epigrafe batean azaldu bezala, 16 pertsonak eta entitatek (profesionalak, entitate publikoak, entitate pribatuak eta kontsumitzaileak) hartu dute parte kontsulta publikoan:



130. Jardueraren arabera, parte hartu duten operadore ekonomikoen % 69k adierazi dute ur-kiroletan aritzen direla, % 15ek hamakak, toldoak eta abar alokatzen dituztela, % 8k izozkiak, janaria eta edaria saltzen dituztela eta gainerako % 8ak beste jarduera batzuk egiten dituztela.



131. Parte hartu duten pertsona eta entitate gehienek uste dute jardueran dagoen lehia-maila egokia edo handia dela, operadoreek antzeko zerbitzu-eskaintza dutela, eta tokiko eskaria eta turismoaren ondoriozkoa nahikoak direla eskaintzarako. Dena den, kasuren batean praktika batzuk hobetu daitezkeela aipatu dute.

132. % 93k diote posible dela operadoreen eskaintzen arteko prezioak alderatzea. % 67k uste dute prezioak erabakigarriak direla kontsumitzaileak egiten duen aukeraketan, eta % 33k, berriz, ezetz.

Hala ere, kontraesan bat dago itxuraz: % 87k irizten diote kontsumitzaileek beste faktoreren bat hartzen dutela kontuan operadore bat edo bestea aukeratzeko. Faktore hauek aipatzen dituzte (handienetik txikienera ordenatuta): kalitatea, esperientzia, tratu pertsonala eta profesionaltasuna, kokapena, hurbiltasuna eta tokiko nortasuna, baliabide materialak eta pertsonalak, erabiltzaileen balorazioa eta gogobetetzea (web-aipamenak, etab.).

133. Merkatuaren dinamismoari eta operadore berrien agerpenari dagokienez, kontsultatik ez da ondorio argirik aterata (% 53k baietz erantzun dute, eta % 47k, aldiz, erantzun dute ez dela operadore berririk ezarri). Badirudi hondartza bakoitzaren egoera zehatzaren arabera dela hori.

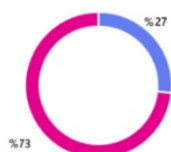
Erantzun batzuek merkatuaren zatiketa berresten dute —LEA/AVCk aztertutako dokumentazioan ere nabari da—, bai eta baimenak hondartza bakoitzari lotzea arazo dela ere.



134. Traba administratiboetatik eratorritako balizko oztopoei dagokienez, parte-hartzaileen erdiak baino gehiagok egon, badaudela erantzun du (% 53). Zailtasun hauek identifikatu dituzte: (1) eskatzen diren betekizunen zorrotasunik eza; (2) eskola berriei muga jartzen zaie, eta lizentzia bereiziak atera beharko lirateke surferako eta gainerako uretako jardueretarako; (3) eskola bakoitzeko ikasle kopurua mugatzen da; (4) alderdi ekonomikoak teknikoaren aldean duen balorazio handiagoak enpresak gaitasun ekonomikoaren arabera baztertzeko arriskua sortzen du; (5) baimen-aldia eta ziurgabetasuna, kalitatean inbertitzeko aukeran eragiten baitute.

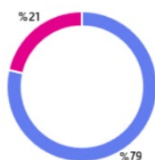
Kontsultaren emaitzak aurreko azterketan ateratako ondorioetako batzuk berresten ditu (adibidez, baimenak emateko oinarri-agirietan eskatzen diren betekizunei buruzkoak edo surf-prestakuntzaren urtarokotasunik ezari eta emandako baimenei loturiko arazoari buruzkoak), ez, ordea, beste batzuk.

Hala, esaterako, udalerriek aurkeztutako dokumentazioa aztertuta, ezin da ondorioztatu eskola bakoitzeko ikasle kopuruari ezarritako mugek justifikaziorik ez dutenik, ezta irizpide ekonomikoek teknikoek baino balioespen handiagoa dutenik ere. Are gehiago, kontrako ondorioa ateratzen da, hots, eskaintza ekonomikoa gutxi edo batere ez da kontuan hartzen surf-eskolei baimenak emateko prozeduretako adjudikazio-irizpideen artean.



135. Zehazkiago, zerbitzuak ustiatzeko eskatzen diren betekizunen aldetik, parte hartzen duten pertsonen eta entitateen % 73k neurriz kanpokotzat jotzen dituzte horietako batzuk, bereziki, lurralde-hurbiltasuna, eskatutako titulazioak eta irizpide ekonomikoen lehentasuna.

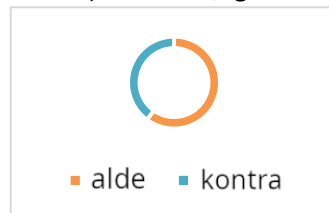
Berriz ere, kontsultak txosten horren ondorio garrantzitsuenetako batzuk berresten ditu⁷⁹. Hauek: agerikoa da baldintza-agirien idazketatik justifikatu gabeko abantailak eratortzen direla lurralde-loturaren arabera, eta udalerrian establezimendua duten edo hondartza jakin batean esperientzia duten operadore ekonomikoei bidegabe mesede egiten dietela, bi adibide esanguratsu jartzeagatik; surfeko monitoreei titulazio jakin batzuk bidegabe eskatzen zaizkie, edo monitoreen jarduna onartzen da, behar den kualifikazioa ez izan arren ere. Gai kritikotzat eta lehiaren kontrakotzat jo dira.



136. Inkestari erantzun dioten gehienek (% 79) beharrezko jotzen dute lokala izatea, eta bezeroei ematen zaien zerbitzuaren kalitaterako horrek duen garrantzia nabarmentzen dute (hurbiltasuna, aldagela, duxa, biltegia, segurtasuna eta abar). Hala ere, zenbaitetan, lokal batean inbertitzeak, kostaldeko eremuak garestiak direnez eta baimena lortzea segurua ez denez, galerak eragin ditzake edo operadorea desagertzea.

⁷⁹ Salbuespena surf-eskolei baimenak emateko irizpide ekonomikoei buruzkoa da, ez sasoiko zerbitzuen baimenei buruzkoa; izan ere, kasu horretan txosteneko ondorioak bat datoz kontsultaren emaitzarekin.

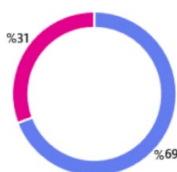
137. Erantzunen %66aren arabera, abantaila da lokalak partekatzea (dena den, gehienek zalantzak dituzte materialak partekatzearen inguruan) arrazoi hauengatik: jasangarritasuna, baliabideen aprobetxamendu hobe eta kostuen murrizketa. Kasuren batean partekatzen dituztela ere jakinarazi dute.



Alderantziz, neurri horren aurka daudenen arabera, sektorea ezegonkortzen du, ez du abantaila nabarmenik edo, zuzenean, lankidetzan jardutea ez da aintzat hartzeko moduko aukera bat.

Ohar garrantzitsuak dira, oso lotuta baitaude lokala izan beharrekin, benetan efektiboa den edo ez jakin ezean. Arrazoizkoa dirudi pentsatzea lokalak, egotekotan ere, hondartza inguruan egon behar lukeela, bideragarri izatekotan, hain zuzen ere, funtzionala.

Kontsultaren emaitzak bide ematen du bestelako formula batzuk aztertzeko, erabiltzaileek lokalak erabili ditzaten eta aipatutako lurralde-loturak ez ditzan operadore ekonomikoak diskriminatu.



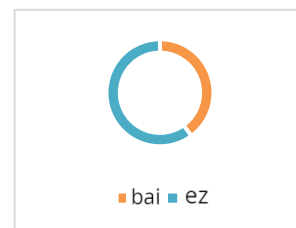
138. Era berean, gehiengoak (% 69) dio zailtasunak daudela jarduera hainbat udalerritako hondartzetan ezartzeko, baina aukera hori positibotzat jotzen da.

Hainbat azpiegitura kudeatzea zaila den arren, jarduera hainbat kokapen geografikotan garatzeko aukera izatea positiboa dela uste dute orokorrean, batez ere, hondartza bakoitzean baimen kopurua mugatuta dagoenez, zona baten bazterketa konpentsatzeko, edo ikasleen ezaugarrien eta hondartzako segurtasun-baldintzen arabera zerbitzu egokia emateko.

139. Kontsultan parte hartu duten gehienek (% 54) uste dute baimenaren iraupena laburra dela. Irizten diote enpresa baten lehiakortasuna ezin dela oinarritu urteko edo lau urtean behingo baimen batean. Baimen-aldia laburra denez, enpresek ez dute proiektuak edo inbertsioak egiteko bermerik. Hala, operadore batzuek esan dute baimen-aldiak luzeagoa izan beharko lukeela, 12 urtekoa edo gehiagokoa, KIk eta KEOak onartzen dituzten 4 urteen aldean.

Nolanahi ere, kontsiderazio horren inguruko azterketarik ez da egingo, ez delako zuzenbidearen araberakoa.

140. Azkenik, jarduerak emateko, berdintasun-baldintzetan lehiatze nahikoa sustatzen ote den galdetuta, erantzunen erdia baino gehiago ezezkoak dira, eta faktore negatibo hau nabarmentzen dute: ez dago kontrolik arauak betetzearen gainean edo baimenik gabe jardutearen gainean. Horrek agerian uzten du baimena lortzeko kontrola izapide horretan soilik oinarritzen dela, eta ez dela kontuan hartzen jardueraren garapena ikuskatzea eta baimenaren baldintzak betetzen diren egiaztatzea.





Gai garrantzitsua da; izan ere, bidegabekeriaz baztertuta uzten da baimentze-prozeduratik, baina merkatuan eta haren konfigurazio egokian eragina du azkenean; horregatik, gomendio bat egingo da horri buruz.

VI. GOMENDIOAK

141. Jarraian azalduko diren gomendioak eskumena duten administrazio publikoei daude zuzenduta, eta itsaso eta lehorren arteko jabari publikoaren kudeaketan lehia sustatzea dute helburu, eremu horretan jarduera ekonomikoak garatu ahal izateko.

Gomendioek administrazio publiko hartzaile berria dute; izan ere, itsasertza antolatzeke eta kudeatzeko funtzioen eta zerbitzuen eskumena Euskal Autonomia Erkidegoari transferitu zaio berriki⁸⁰.

142. Gomendio bakoitzak zuzenean edo zeharka itsasertzaren antolamenduan eta kudeaketan, hondartzen jardueren eta erabileren antolamenduan eta horiei lotutako administrazio-egintzetan esku hartzen duten administrazio publikoak interpelatzeko ditu, ezarpen errazeko tresnak haien eskura jartzeko, operadore ekonomikoei baldintza egokiak eskainiko dizkien eta kontsumitzaileentzat mesedegarria den merkatua hobeto eratzen laguntzeko.

Erregulazio ekonomiko efizientearen printzipioen integrazioa sustatzea da kontua, bai arautze-lan hertsian, bai okupazio-baimenak emateko prozeduretan, bereziki horien diseinuan.

LEHENA. HONDARTZEN ERABILERAK PLANIFIKATZEA ETA EKIMEN ARAUEMAILEA EGIKARITZEA

143. Txosten honen beste atal batean aurreratu da garrantzitsua dela EAEko itsasertzeko hondartza guztietan erabilera-planak egitea, hasierako zeregina hori da. Horrela, hondartzen erabiltzaileen higiene- eta segurtasun-baldintzak bermatzeaz gain, hondartza horietako bakoitzaren zerbitzu-hornidura antolatu behar da —hori da garrantzitsuena—, kontuan izanda zerbitzu bakoitzak zer izaera duen eta zer-nolako garrantzia duen komunitatearentzat, bai eta zenbateko eragin ekonomikoa duen ere (adibidez, erakargarritasun turistikoagatik).

144. Helburua da hondartzen erabileren plangintza modu koordinatuan integratzea plangintza-esparru zabalago batean —txosten honen datan, Euskal Autonomia Erkidegoko Itsasertza Babestu eta Antolatzeke Lurralde Plan Sektoriala izan beharko litzateke—, eta hondartzetan egin

⁸⁰ 1310/2024 Errege Dekretua, abenduaren 29koa, itsasertza antolatzearen eta kudeatzearen arloko Estatuko Administrazioaren funtzioak eta zerbitzuak Euskal Autonomia Erkidegoari eskualdatzekoa.

Agindua, 2025eko martxoaren 28koa, Elikadura, Landa Garapen, Nekazaritza eta Arrantzako sailburuarena, zeinaren bidez eskumenak eskuordetzen baitzaizkio Itsasertzaren Garapenaren, Portuen eta Itsas Gaien zuzendariari itsasertza antolatzeke eta kudeatzeko baimenak eta emakidak kudeatzeko eta emateko.

daitezkeen sasoiko zerbitzuak eta jarduerak antolatzea, baita babes-zortasuneko eremuan ere, instalazio desmuntagarriak edo, kasuan kasu, ondasun higigarriak behar badituzte.

145. Esate baterako, hondartzetako erabilera-planek honako eduki hauek jorratu beharko lituzkete, gutxienez:

- a) Sasoiko zerbitzuak eta hondartzetan egin daitezkeen jarduerak antolatzea eta horien kokapena zehaztea, kontuan hartuta KEOaren 68. eta 69. artikuluetatik eratorritako irizpideak, hondartzaren sailkapena, karga-atalaseak eta ezarritako gehieneko okupazio-mugak (zientifikoki egiaztatutako parametro objektiboetatik abiatuta ezarriak) eta lurralde-plan sektorialak edo itsasertza antolatzeko planak finkatu beharko lituzkeen ingurumen-irizpideak.

Era berean, jarduera debekatuak eta erabilera arruntekin bateraezinak direnak identifikatu beharko dira.
- b) Zaintza-, salbamendu- eta higiene-zerbitzuak ezartzea, kolektibo jakin batzuek ere hondartza erabiltzeko eta gozatzeko zerbitzuak, hondartza segurtasunez eta irisgarritasunez erabiltzeko neurriak, etab.
- c) Hondartzetan egin daitezkeen beste jarduera interesgarri batzuk zehaztea.
- d) Instalazio desmuntagarriek bete behar dituzten eskakizunak zehaztea.
- e) Baimenen iraunaldia zehaztea, sasoiko zerbitzu bakoitzari eta baimendutako jarduerari berariaz erreparatuta eta kostaldeei buruzko legerian ezarritako gehieneko mugaren barruan, eta epe hori zehazteko parametro objektiboak ezartzea.

146. Eduki hori prestatzeko, ezinbestekoa da hiru erakunde-mailek esku hartzea —udalak, dagokion lurraldeko foru-aldundiak eta Eusko Jaurlaritzak, hari baitagokio itsasertza antolatzeko eskumena—.

147. Argi dago hondartzetako erabilera-planek eragin zuzenekoa izango dutela itsaso eta lehorren arteko jabari publikoa okupatzeko baimenetan, eta horien kudeaketa seguruagoa eta aurreikusgarriagoa izango da, bai tartean diren administrazio publikoentzat, bai operadore ekonomikoentzat.

Hori dela eta, hondartzetako erabilera-planek urte anitzeko indarraldia izatea gomendatzen da; dena den, plangintzaren indarraldia ez da mimetikoki egokitu behar baimenen iraupenera, nahiz eta lau urte baino gehiagokoa ez izan.

148. Plangintzak arau-lotura nabarmenak ditu, eta, beraz, bidezkoa da araugintza-ahala erabiltzeko eskatzea. Izan ere, beharrezkoa izango da hondartzetako erabilera-planak egiteko prozedura zehaztea, eta, horretarako, normalizatu eta berdindu egingo dira EAEko itsasertzeko hondartza guztietarako izapideak, plangintzaren gutxieneko edukia zehaztu beharko da, indarraldi-epeak ezarri (gehienekoak badira ere), sasoiko zerbitzutzat zer hartzen den definitu,

edo, eduki nabarmenenak identifikatzearen, planetik eratorritako baimenak emateko eskumena zein administraziok duen zehaztu.

149. Txosten honen beste atal batean, sasoiko zerbitzuak definitzearen garrantzia aipatu da — horien izaera arauemailea zalantzarik gabekoa da—; izan ere, horretan datza txosten honetan hautemandako arazo handienetako bat: sasoikoak ez diren jarduerak sasoiko zerbitzu gisa tratatzea, alde batera utzita urte sasoi jakin batean jarduerak intentsitate handiagoa izan dezakeela, eta hondartzetara jende gehien joaten den aldi horretan hondartzaren berezko erabilerekin bateragarria izan beharko dela.

Sasoiko zerbitzua zer den definitzea itsasertza antolatzeako eskumena duenari dagokio; kasu honetan, Euskal Autonomia Erkidegoko erakunde erkideei.

150. Txosten honetan lehenetsi dugun arau-garapenari esker, oinarritzko kontzeptu horri ematen zaion tratamendu desberdina eta heterogeneoa normalizatzerik izango da, bai eduki substantiboari dagokionez —zer zerbitzu diren—, bai zerbitzuak ematen diren aldiari dagokionez.

Erregulazio hori baliagarria izango da segurtasun juridikoaren, aurreikusgarritasunaren eta sinplifikazioaren printzipioetarako.

151. Modu berean, garrantzitsua da baimenak emateko eskumena zer administraziok duen argitzea, ez bakarrik sasoiko zerbitzuei dagokienez —aski argi dago jada, udalaren eskumena da zerbitzu horiek ustiatzea, eta horretarako behar diren baimenak ematea, hirugarrenen bidez kudeatzea erabakiz gero—, baizik eta sasoikoak ez diren eta hondartzetan baimenduta daude jarduerari dagokienez, intentsitate-, arriskugarritasun- edo errentagarritasun-inguruabar bereziak daudenean eta itsaso eta lehorren arteko jabari publikoa instalazio desmuntagarriekin edo ondasun higigarriekin okupatzea beharrezkoa denean.

Azken horien adibide paradigmaticoa dira surf-eskolak. LEA/AVCren iritziz, eta indarrean dagoen araudiaren arabera, udal-administrazioek bidegabe ematen dituzte haiek ustiatzeko baimenak, baina horrek ez du esan nahi etorkizunean udalek ezin dutenik eskumen hori bereganatu.

152. Horri helduta, oso komenigarria da ekimen arauemailea taxutzea, konplexua baita luzaroan nahasmena eragin duen errealitate hori antolatzea, ez bada administrazioen esku-hartze arauemaile bateratuaren bidez.

Gai horri buruzko hausnarketa eta ebaluazio sakona egin behar da, Xedapen Orokorrak Egiteko Prozeduraren ekainaren 30eko 6/2022 Legearen 8. artikulutik 10. artikulura bitartekoei jarraikiz, baimen horiek ahalik eta eraginkortasun handienarekin eta erregulazio ekonomiko efizientearen printzipioak errespetatuz kudeatzen saiatzeko.

153. Erabaki kritikoa da, jarduera horien garrantzi ekonomikoa dela-eta.

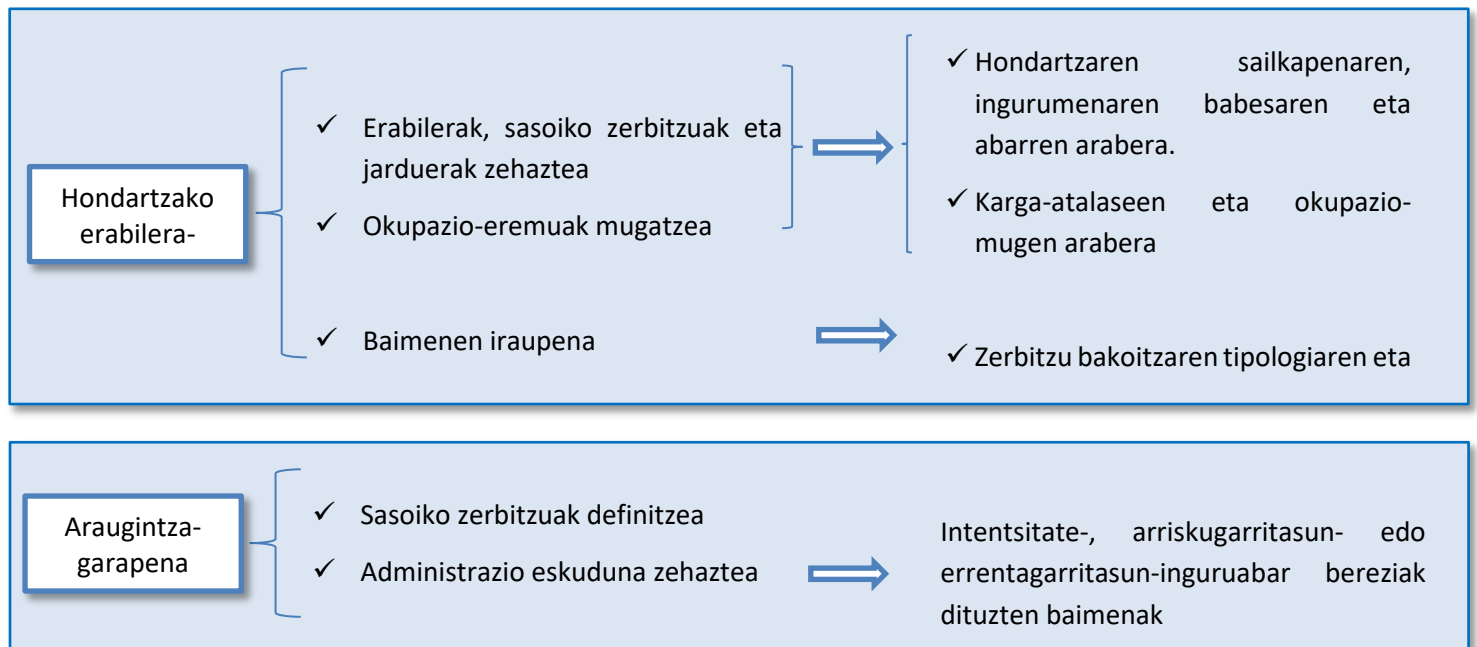
LEA/AVCk badaki Euskal Autonomia Erkidegoko hondartzak okupatzeko baimenen kudeaketa hastapenetan dela, itsasertzaren antolamenduaren eta kudeaketaren arloko funtzioak eta

zerbitzuak eskualdatu berri direlako. Hain zuzen ere, inguruabar hori dela-eta da bereziki egokia gomendio hau.

154. Bien bitartean, Itsasertzaren Garapenaren, Portuen eta Itsas Gaien Zuzendaritzari dagokio intentsitate-, arriskugarritasun- edo errentagarritasun-inguruabar bereziak dituzten jardueretarako baimenak ematea, bai eta itsaso eta lehorren arteko jabari publikoa instalazio desmontagarriekin edo ondasun higigarriekin okupatzeko baimena ematea ere (kategoria horretan sartzen dira surf-eskolak).

Eta organo horren ardura izango da dagozkion lehiaketak sustatzea, hurrengo gomendioan aipatzen diren garantiekin.

Eman beharreko baimenen eremu geografikoa eta iraunaldia ere beste gomendio batean jorratuko dira.



BIGARRENA. BAIMEN-PROZEDURETAN LEHIAZKO NORGEHIAGOKA BERMATZEA

155. Baimena emateko ezartzen diren prozedurek publizitate-, objektibotasun-, inpartzialtasun-, gardentasun- eta norgehiagoka-printzipioak errespetatu behar dituzte, KLren 53. eta 75. artikuluen arabera.

Horretarako, ezartzen diren irizpideek objektiboak eta behar bezala justifikatuak izan behar dute, eta proportzionalak, itsasertzaren erabilera publikorako salbuespenak ezartzeko interes publikoarekiko.

156. LEA/AVCk eskuratu duen dokumentazioak agerian uzten du toki-administrazioek konpromiso irmoa dutela lehia-prozedurak sustatzeko, baina ikusi da dokumentu horien diseinuan sarritan sartzen diren adjudikazio-irizpideek edo eskatzen diren betekizunek lehia bidegabe murrizten dutela, eta ezabatu ere egiten dutela.

157. LEA/AVCk ezinbestekotzat jotzen du lehiaketa publikoaren prozedura erabiltzea aipatu baimenak emateko, horrelako prozedurak, eta ez bestelakoek, ziurtatuko lituzketelako aipatu berri diren printzipioak.

Hala eta guztiz, ez da benetako norgehiagokarik egongo lehiaketa arautuko duten baldintza-agirien diseinuak erregulazio ekonomiko efizientearen printzipioak errespetatzen ez baditu — premia, egokitasuna eta gutxieneko lehia-murrizketa, proportzionaltasuna, diskriminaziorik eza, lehiatzeko neutraltasuna, gardentasuna eta irisgarritasuna—.

158. Aseguruak, titulazioak edo kalitate-ziurtagiriak eskatzea, esaterako, alderdi erabakigarria da, horren arabera baitira baldintza-agiriak lehiaren aldeko edo aurkako.

159. Operadoreei ezin zaie eskatu aplikagarri den araudiak ezartzen ez duen asegururik, inolako justifikaziorik gabeko kostu erantsiak dakartzketelako⁸¹.

Aseguru gehiago edukitzea, nolanahi ere, operadorearen kontua da. Horiek izanda, baliteke haren eskaintzak beste lehiakideenak baino postu hobea lortzea, baina ezin da balorazio-irizpide izan, ezta egikaritze-baldintza ere.

160. Bestalde, ezin da ezarri monitoreen titulazioari eta lanbide-prestakuntzari loturiko eskakizunik, eta, ondorioz, baloratu ere ez. Arauek ezarritakoak onartu beharko dira⁸².

161. Halaber, ingurumena, kirola, turismoa eta abarren kalitate-zigilu edo -ziurtagiriak ezingo dira jarduteko baldintza gisa ezarri, baldintza hori betetzen ez duten operadoreak kanpoan uzteko.

⁸¹ Erantzukizun zibileko asegurua, 8/2022 Legearen 87.2 artikulua.

⁸² 8/2022 Legea, ekainaren 30ekoa, Euskal Autonomia Erkidegoan jardura fisikoaren eta kirolaren arloko lanbideetan sartzeari eta jarduteari buruzkoa, eta 2005/36/EE Zuzentaraua, Europako Parlamentuarena eta Kontseiluarena, 2005eko irailaren 7koa, lanbide-kualifikazioak aitortzeari buruzkoa, eta haren transposizioa: azaroaren 8ko 1837/2008 Errege Dekretua, zeinaren bidez Espainiako ordenamendu juridikora ekartzen baitira Europako Parlamentuaren eta Kontseiluaren 2005eko irailaren 7ko 2005/36/EE Zuzentaraua eta Kontseiluaren 2006ko azaroaren 20ko 2006/100/EE Zuzentaraua, gaikuntza profesionalen aintzatespenari eta abokatutzan aritzearen inguruko zenbait alderdiri buruzkoa.

Zerbitzu bati eskatzen zaizkion ezaugarri edo betebeharrak zehatzak (alde aurretik zehaztuak, justifikatuak eta xedearekiko proportzionalak) betetzen direla egiaztatzeko bitartekoa dira. Gogoratu behar da eskumena duen edozein egiaztapen-organismoetatik datozen ziurtagiri guztiak balia daitezkeela.

162. Azkenik, saihestu egin behar da arau-oinarririk ez duten betekizunak eskatzea, jarduera sailkatuaren lizentzia, adibidez.

Beren jarduera gauzatzeko, operadoreek beste edozein jarduera ekonomikotan aritzeko aplikagarri diren arau berberak bete beharko dituzte, eta ezin izango dira baldintza gehigarriak eskatu, hala nola jarduera sailkatuen lizentzia, zeinetan, indarrean dagoen legeriaren arabera, ez baitira sartzen ur- eta kirol-jarduerak.

163. Irizpideei dagokienez, gomendatzen da ezartzen diren irizpideek bermatu dezatela baimenak onura publikorik handiena eskaintzen duenari emango zaizkiola, kontuan hartuta jabari publikoaren babesa, zerbitzuaren kalitatea eta kontsumitzaileentzako onura, eta inola ere ez lurraldetasun-irizpideak, MBBLren 18.2.a) artikuluan xedatutakoaren aurkakoak izateaz gain, eraginkortasun- edo ekonomia-premiei erantzuten ez dietelako.

164. Udalaz gaindiko administrazioak eskumena izatea, hainbat udalerritako hainbat hondartza barne hartzen dituzten baimenak eman ahal izateko; hala, prozedura efizienteagoa izango da (administrazio-oztopo txikiagoak, eta jarduera baldintza berdinetan erraztea operadoreei, lizentzien kopurua dela-eta hondartza jakin batean baimena jaso ez badute), eta justifikatu gabeko murrizketak saihestuko dira, bereziki lurraldetasun-irizpideak balioestea.

165. Beste epigrafe batean azaldu den bezala, lehia-printzipioak hondartzak okupatzeko baimen-prozeduren diseinuan integratzea proposatzen da, *ex ante* ebaluazio-mekanismo sinple baten bidez. Lau (4) erregela soil aplikatzean datza, horien bitartez agiriaren diseinuak lehiatuzenbidearen eskakizunak betetzen ote dituen aztertzeko:

Lau erregelen bidezko ebaluazioa

1. erregela. Prozeduraren definizioa



LEHIAKETA baimenak adjudikatzeko prozedura egokia da, baldin eta baldintza-agiriekin ezartzen dituzten betekizunak, baldintzak eta irizpideak gardenak eta objektiboak badira eta lehia eraginkorra sustatzen badute (operadore ekonomiko interesdunen sarrera librea eta horiek guztiak berdin tratatzea).

2. erregela. Betekizunak, baldintzak eta justifikazioa

 *Enpresa batzuei abantailak ekar diezazkieketen betekizunek eta baldintzek argi eta garbi erantzuten al diote baimenaren xedearekin lotutako interes orokorreko arrazoiren bati, eta ezinbestekoak al dira xede hori betetzen dela ziurtatzeko?*

Eskakizunak eta baldintzak baliozkoak izan daitezen, erantzunak baiezkoa izan behar du.

3. erregela. Eskakizunen eta baldintzen ordezkagarritasuna

 *Abantailak ekar ditzaketen betekizun eta baldintzak ordeztu al daitezke interes orokorreko arrazoi bererako balio duten baina lehiarako hain kaltegarriak ez diren beste batzuekin?*

Eskakizunak eta baldintzak baliozkoak izan daitezen, erantzunak ezezkoa izan behar du. Bestela, horren kaltegarriak ez diren beste batzuekin ordeztu behar dira.

4. erregela. Murrizketa kuantitatiboak edo lurralde-murrizketak

 *Baldintza-agiriekin ezin dute ezarri operadore ekonomikoak egoitzagatik edo establezimenduaren kokapenagatik baztertzea edo benetan baimena eskuratzea eragozten duten betekizun, baldintza edo adjudikazio-irizpiderik.*

HIRUGARRENA. LOKALAK EGIKARITZE-BALDINTZA IZATEA. FORMULA BERRITZAILEAK APLIKATZEA

166. Beste atal batean ikusi dugun legez, oso ohikoa da baimenak emateko oinarri-agirietan lurraldeari lotutako adjudikazio-irizpideak txertatzea, baina lehiaren aurkakoak dira nabarmen.

167. Horien artean, operadore ekonomikoen lokalen balioespena nabarmentzen da. Normalean, puntuazio beheranzkoa ematen da udalerriko kokapenaren arabera, eta distantzia ratio batzuk ezartzen dira emandako puntuazioa objektibatzeko.

Alderdi garrantzitsua da surf-eskolei itsaso eta lehorren arteko jabari publikoa okupatzeko ematen zaizkien baimenetan.

168. LEA/AVCren ustez, lokalak beharrezkoak badira zerbitzua behar bezala ustiatzeko —hori zorrotz justifikatu beharko da espedientearen (eskakizunaren premia, egokitasuna eta proportzionaltasuna)—, eskaera hori egikaritze-baldintzat hartu behar da, betiere arazoizkotasunaren eta zerbitzua behar bezala ematearen parametroetatik abiatuta.

169. Baldintza hori betetzea ahalbidetzeko hainbat aukera eta bitarteko azter litezke, betekizun hori lehiatzeko neutraltasunarekin uztartzeko; izan ere, itsasertzeko espazioa mugatua da, eta hirigintza- eta ingurumen-faktoreek eta itsasertzaren erabilera pribatiboko faktoreek baldintzatua. Hona aukera batzuk:



Administrazio publikoek operadore ekonomikoen eskura jarriko lituzkete instalazioak, desmuntagarriak edo bestelakoak, erabilera higieniko-sanitariokoak, arropazaindegia eta aldagelak. hondartzan edo inguruetan.

Horien finantzaketan parte har dezakete bai operadoreek —kanon bidez edo horretarako balio duen beste tresna juridiko baten bidez (tasa, etab.)—, bai erabiltzaileek bai biek batera.

Bizkaiak eta Gipuzkoak esperientzia dute hondartzak kudeatzeko sistema integratuetan; sistemok balio lezake proposamena gauzatu, eta zerbitzu horiek kudeaketa integraleko estandarra osatzen dutenen artean sartzeko.



Udal-administrazioek udalen dirulaguntzak, laguntzak edo finantzaketa jasotzen dituzten kirol-entitateei betebeharrak ezar diezazkieke: beren instalazioen zati bat erabiltzen uztea udalerriko hondartzetan ur-kiroletako prestakuntza-ikastaroetan parte hartzen dutenei.



Sektore bereko edo beste sektore bateko operadoreen elkarlanerako edo *coworkingerako* espazioak ezartzea (surf-eskolak, adibidez), eta, horretarako, hondartzan edo inguruan horiei zerbitzua emango dien instalazio desmuntagarria jartzeko baimena ematea, hondartzatik gertu dauden instalazioak erabiltzen lagatzea, edo zuzenbidean onartutako beste edozein formula erabiltzea.

LAUGARRENA. BAIMENEN KUDEAKETA EFIZIENTEA: DENBORA-TARTEA ETA LURRALDE-EREMUA

170. Baimenen kudeaketa egokiak hainbat traba ditu, eta horiek eragina izan dezakete jarduera ekonomikoa garatzeko garaian.

Esate baterako, garrantzi berezia du itsaso eta lehorren arteko jabari publikoa okupatu behar duten jarduerak garatzeko baimenak kudeatzeak. Jarduera horiek, tradizioz, sasoiko zerbitzutzat hartzen dira, baina, ikusi den bezala, ez dira gatazkarik gabe sartzen kategoria horretan.

171. Ez da garrantzirik gabeko kategorizazio hutsa; baimenen kudeaketan funtsezko eragina duten gaiak dira, hala nola urteko aldia eta lurralde-eremua.

172. Edozein operadore ekonomikorentzat ezinbestekoa da baimena zein urte sasoiari dagokion jakitea.

Surf-eskolen kasuan, sasoiko zerbitzuen ustiapen gisa hartzen direnez okerrezt, udal bakoitzaren kontsiderazioaren arabera mugatzen da eskolen jardunaldia (ekainetik irailera, kasu gehienetan, data desberdinak izan daitezkeen arren). Horregatik, operadore ekonomikoek hainbat baimen eskatu behar dituzte jarduera garatu nahi duten urte sasoiaren arabera.

173. Baimen mordo hori funsgabea da zeharo, eta KL eta KEOa erabat errespetatuz murrizterik badago, gutxienez, hondartza bakoitzaren eremura, jarraian esango dena ezertan eragotzi gabe.

174. Administrazio eskudunak —besterik ezartzen ez den bitartean, Eusko Jaurlaritzako Itsasertzaren Garapenaren, Portuen eta Itsas Gaien Zuzendaritzak— konpondu beharko duen arazo kritikoa da zer-nola islatuko duen lehen gomendioan aipatzen den kasuan kasuko erabilera-planean bi elementu hauen uztarketa: hondartzak urte osoan okupatzeko eskubidea ematen duen baimena eta hondartza bakoitzean aurrez definitutako karga-atalaseak eta okupazio-mugak.

Baina, hain zuzen ere, txosten honetan aldeztu den plangintzak baimenen kudeaketa eraginkorra bideratuko du, eta baimen kopurua hondartzetara jende gehien joaten den garaia eta behar bezalako kontrolaren arabera antolatuko da.

Irtenbideak askotarikoak izan daitezke:

- Urte sasoi guztietarako baliozko baimen kopuru bat ematea, udan aurreikus daitekeen karga handiagoa kontuan izanda.
- Baimenak ordu-tarteen arabera ematea.
- Eskari handieneko urte sasoirako baimenak lortzeko lehentasunak ezartzea, eskatutako hilabete kopuruaren arabera, etab.

175. Baimenen hedadura espazialari dagokionez, gaur egun baliatzen diren mugak ez daude jasota ez KLn, ez KEOan, eta, horrenbestez, operadore ekonomikoek baimen bat eskatu behar dute hondartza bakoitzeko.

Kontu hori oso garrantzitsua da surf-eskolen eta antzeko jardueretan, meteorologiak zeharo baldintzatzen baitu haien lana. Horregatik, bereziki interesgarria da parametro espazial huts baten arabera emandako baimenak malgutzeko mekanismoak ezartzea, hau da, baimenak barne har ditzakeen hondartzak aintzat hartuta.

176. Izan ere, kontsulta publikoak agerian utzi du zuzentasun gutxiko jardunbideak gauzatzen direla; adibidez, zenbait operadorek, okupazio-baimena eta zerbitzua ustiatzeko baimena hondartza jakin baterako eman zaien arren, itsasoaren egoera ona ez denean, kirola egiteko egoera hobean dauden beste hondartza batzuetara jotzen dute.

177. LEA/AVCren iritzian, abagune hau baliatu behar du Eusko Jaurlaritzako Itsasertzaren Garapenaren, Portuen eta Itsas Gaien Zuzendaritzak, intentsitate-, arriskugarritasun- edo errentagarritasun-inguruabar bereziak dituzten jardueretarako lizentziak emateko eskumena egikaritzeko.

Hondartza bat baino gehiago okupatzeko baimenak bultzatzerik izango da, eta horrekin, alde batetik, operadore ekonomikoen legez kanpoko praktikak saihestuko dira, eta, bestetik, operadoreek jarduera ekonomikoa behar bezala planifikatu eta dimentsionatu ahalko dute.

178. Egindako gomendioaren egokitasuna bermatzen duen adibide bat jartzearren, A Coruña-ko probintziako hondartzetan 2024ko sasoiko zerbitzuak emateko oinarriak aipa daitezke. Honako xedapen hau biltzen dute:

«SURF, BODYBOARD, LONGBOARD, ARRAUN-SURF ETA SURFAREN KIROL MODALITATEKO GAINERAKO ESPEZIALITATEETAKO PRESTAKUNTZA- ETA IRAKASKUNTZA-ZERBITZUETARAKO OINARRI BEREZIAK

(...)

- *Sasoiko zerbitzuen kudeaketa beren gain hartzen duten udalak: (...) Kasu horretan, tituluak baimenduna gaituko du dagokion udalerriko hondartza espezifikoa eta probintziako kostaldeko udalerrri guztietako gainerako hondartzetan jarduteko, baldin eta udal horiek kudeaketa beren gain hartu ez badute. (...).*
- *Itsasertz Mugarteak kudeaketa beren gain hartuko du, udalek zerbitzu horiek bere gain hartzen ez dituztenean: (...) Kasu horretan, tituluak baimenduna gaituko du dagokion udalerriko hondartza espezifikoa eta probintziako kostaldeko udalerrri guztietako gainerako hondartzetan jarduteko, baldin eta udal horiek kudeaketa beren gain hartu ez badute. (...).*

179. Aukera ona da baimenen erabilgarritasun publikoaren, operadore ekonomikoen eta kontsumitzaileen mesederako izango diren berrikuntzak txertatzeko. Hala, jarduerarako sarbidea izatea eta hura benetan garatzea bermatuko zaie operadoreei, izapideak sinplifikatuko dira, jasaten dituzten kargak minimizatuko dira eta haien arteko lehia eraginkorra sustatuko da.

(1) Baimenak planifikatzeko, hainbat denbora-irizpide erabil daitezke.

(2) Baimenak planifikatzeko, hainbat lurralde-irizpide erabil daitezke (udalerrria, lurralde historikoa eta, are, autonomia-erkidegoa).

180. Azkenik, ohartarazpena egin behar da baimenen indarraldiari buruz: gogorarazi behar da baimen-tituluaren iraupenaren justifikazioa, inguruabarrak aztertuta, honako printzipio hauetan oinarritu behar dela: premia, egokitasuna eta gutxieneko lehia-murrizketa, proportzionaltasuna, diskriminaziorik eza eta lehia-neutraltasuna. Horrenbestez, aipatutako printzipioen arabera justifikatu beharko da merkatua gehienez lau urtez ixtea, eta, ondorioz, tarte horretan operadore berriei sarbidea eragozte.

181. Arestian adierazi dugun bezala, LEA/AVCk uste du ezin dutela tratamendu bera izan adjudikaziodunentzat inbertsio handia diren sasoiko zerbitzuak ustiatzeko baimenek (adibidez, jatetxe-arloko zerbitzuak) eta gastu handirik behar ez dutenek (esaterako, eguzkitakoak edo etzaulkiak), edo garatzeko inolako instalaziorik behar ez dutenek.

Beharbada, KEOaren 113.4 artikulua aipatzen duen azterketa ekonomiko-finantzarioa adierazle fidagarria izan daiteke, eta, hortik abiatuta, baimenen iraupena, KLk eta KEOak xedatzen duten legez, lau urtera arte luzatzea bidezkoa dela justifika daiteke.

BOSGARRENA. BAIMENEN ZAINZA ETA KONTROLA INDARTZEA

182. Itsaso eta lehorren arteko jabari publikoaren eremuan jardura ekonomikoak garatzen dituzten operadoreak gainbegiratzea eta kontrolatzea ezinbestekoa da, Lehia Desleialari buruzko urtarilaren 10eko 3/1991 Legeak (aurrerantzean, LDL) debekatutako lehia desleialeko egoerak saihesteko.

183. Operadore ekonomiko batek dagokion jabari-baimenik gabe jardura ekonomiko bat gauzatzen badu itsaso eta lehorren arteko jabari publikoan, KLTik kanpo ari da, eta lehia desleialean eror daiteke, arauak hausteagatik (LDLren 15. artikulua) eta, hala badagokio, lehia askea egintza desleialen bidez faltsutzeagatik (Lehia Defendatzeko uztailaren 3ko 15/2007 Legearen 3. artikulua).

184. Administrazio eskudunek itsaso eta lehorren arteko jabari publikorako jabari-baimenak kudeatu eta eman behar dituzte, baina, orobat, gainbegiratze eraginkorra egin behar dute, eta, kasua bada, baimenen baldintzak betetzen ez dituztenak edo horiek aintzat hartzen ez dituztenak zehatu behar dituzte.

185. Era berean, udalek, gainbegiratu ez ezik, hala badagokio, zehatu ere egin beharko dute. Horretarako, espazio publikoetan eta jendearentzat zabalik dauden leku eta establezimenduetan antolatutako jarduerak antolatzeko eta segurtasuna kudeatzeko eskumenak erabiliko dituzte, bai eta ingurumena babestekoak ere.

186. Azkenik, administrazio publiko eskudunak arau-haustea hautematen baditu, jabari-baimena berrikustea gomendatzen da, merkatua berriro irekitzeko aldera, dagokion baimenaren indarraldia amaitu arte okupazioari eutsi beharrean, betiere babestu beharreko interes publikoaren eta egungo edo etorkizuneko operadore ekonomiko lehiakideen mesedetan.

Baimenen baldintzak betetzen direla benetan begiratzea gomendatzen da, bai eta baimen berriak emateko lehia eraginkorra sustatzea ere, dagokion lehiaketaren bidez, baldin eta hasieran emandako baimenen baldintzak betetzen ez direla egiaztatzen bada.

ERANSKINA

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 jardueratan aritzen zara?

Si es operador económico, ¿qué actividad realiza?

- *Uretako kirolak (surf-eskolak, bela eta bestelako jarduerak 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 jarduerak edo jardueratan, zein da lehia-maila?

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

4. Jardueratan 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 neurritz 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