



Resolución del Ararteko, de 8 de junio de 2010, sobre la reducción de parasoles en la playa de la Concha de Donostia-San Sebastián para la temporada 2010.

Antecedentes

Un grupo de personas, representadas por dos de ellas, usuarias todas ellas de parasoles (toldos y sombrillas) en la playa de La Concha de Donostia-San Sebastián se dirigieron a esta institución el 31 de marzo de 2010 con el objeto de presentar una queja contra la decisión del Ayuntamiento de esa ciudad de reducir considerablemente (a la mitad, aproximadamente, según los promotores de la queja) el número de parasoles, adjudicándolos mediante sorteo entre las personas usuarias de los mismos.

Admitida la queja, solicitamos al Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián, mediante escrito enviado el 8 de abril, la remisión de la información y documentación necesarias para analizar la cuestión planteada, que fue recibida el día 26 del citado mes.

Hemos procedido a analizar y a valorar los motivos de la queja, la actuación administrativa y la extensa documentación concerniente al caso conforme a nuestros parámetros de enjuiciamiento y al ordenamiento jurídico.

Consideraciones

1. En primer lugar, debemos indicar que al ser las playas un bien de dominio público marítimo-terrestre, el uso privativo, aunque sea temporal, como es el caso de los toldos y sombrillas, está sujeto a la correspondiente autorización del Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino.

En segundo término, debemos tener en cuenta que la vigente Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas (LC), establece entre sus principios el garantizar el uso público de las playas, para lo que regula diferentes medidas y limitaciones para que ninguna autorización de explotación de estos bienes públicos pueda desnaturalizar este principio.

Así, teniendo en cuenta las dos premisas anteriores, el Servicio Provincial de Costas de Guipúzcoa, de la Demarcación de Costas del País Vasco, emitió un informe para la autorización de servicios de temporada en las playas de La Concha y Ondarreta, fechado el 29 de diciembre de 2009. El informe señala que, al observar un elevado grado de saturación de los servicios de temporada en ambas playas, se ve obligado a calibrar el grado de adaptación y máximos permitidos para el conjunto de estos servicios veraniegos, según establece la normativa.



La regulación de las limitaciones para toda autorización de los servicios de temporada en las playas viene establecida tanto en la Ley de Costas, a la que antes nos hemos referido, como en el Reglamento que lo desarrolla, de 1 de diciembre de 1989, (RC). Esta última norma, en los aspectos que aquí interesan, señala lo siguiente:

“Artículo 67. 1. La ocupación de la playa por instalaciones de cualquier tipo, incluyendo las correspondientes a servicios de temporada, no podrá exceder, en conjunto, de la mitad de la superficie de aquélla en pleamar. (Artículo 33.4 de la Ley de Costas).

2. La distribución de tales instalaciones se establecerá por la Administración autonómica competente en materia de ordenación del litoral o, en su defecto, se realizará de forma homogénea a lo largo de la playa.

Artículo 70. En defecto de planeamiento, la ocupación de la playa por instalaciones de cualquier tipo, incluso las correspondientes a servicios de temporada, deberá observar, además de lo indicado en los artículos anteriores, las siguientes determinaciones:

a. Se dejará libre permanentemente una franja de seis metros, como mínimo, desde la orilla en pleamar.

b. Las longitudes de los tramos libres de ocupación deberán ser, como mínimo, equivalentes a las que se prevé en explotación, sin que estas últimas puedan superar los 100 metros, salvo que la configuración de la playa aconseje otra distribución.

c. Las zonas de lanzamiento y varada se situarán preferentemente en los extremos de la playa o en otras zonas donde se minimice su interferencia con los usos comunes a que se refiere el artículo 59.1 y en conexión con accesos rodados y canales balizados.”

Del examen conjunto de estos dos artículos se deducen las características que deben tener los servicios de temporada en las playas, a saber:

- La ocupación de la playa por este tipo de instalaciones no podrá ser superior a la mitad de la superficie en pleamar.
- Al no existir en la Comunidad Autónoma un plan de ordenación del litoral, la distribución de las instalaciones debe ser homogénea a lo largo de la playa.
- Esta homogeneidad de las instalaciones se concreta en que, **además** de respetar que en ningún caso la ocupación será superior al 50%, tiene que cumplirse lo siguiente:
 - Una franja indisponible de seis metros, como mínimo, desde la línea de pleamar.

- o Los tramos ocupados serán como máximo de 100 metros, alternando con tramos libres equivalentes.
2. El punto de partida para determinar cómo computar el espacio disponible de la playa con instalaciones temporales es definir la línea de pleamar, pero dado que las playas no son estáticas sino que sufren a lo largo de su vida fluctuaciones, tanto en el nivel del mar como en la disposición de la arena, resulta necesario estudiar estos elementos para delimitar el punto en que debe entenderse que el mar contacta con el perfil de la playa. El estudio técnico del Servicio de Costas que acompaña al escrito remitido por el Ayuntamiento de San Sebastián detalla las consecuencias de la aplicación de los criterios precedentes a la playa de La Concha, que es la que se ha visto afectada por el recorte sustancial de parasoles.

La línea de pleamar se obtiene a partir de estudios en profundidad de diversas variables, definidas por los expertos en estas cuestiones, hasta llegar a lo que se denomina la línea de pleamar de la teórica media, que sería la superficie de playa seca que queda (la que en todo momento se encuentra fuera del alcance de las pleamares, que no del oleaje en determinadas circunstancias) a partir de la que se establecen el resto de variables a considerar para autorizar los servicios. De la aplicación de los criterios antedichos se llega a las siguientes magnitudes:

- superficie de playa seca: 11.594,24 m².
- el 50% de la superficie anterior: 5.774,62 m², que es la superficie máxima que no podrán sobrepasar las ocupaciones.
- de la aplicación de 6 metros de retranqueo sobre la línea de pleamar de la teórica media resulta una superficie de playa aprovechable equivalente a 673,30 metros de longitud.
- teniendo en cuenta que deben respetarse 100 metros libres por cada 100 metros de explotación, de dicho criterio se infiere que, en términos de longitud lineal, la superficie máxima de explotación para la instalación de parasoles no debe superar los 336,65 metros de longitud.

Al respecto, debemos señalar que a partir de la línea de pleamar que determinan los técnicos competentes en esta materia, ésta sería la correcta aplicación de la legislación de costas. El horario de disfrute coincide con la franja horaria en la que existe la mayor afluencia del público en general y, dado que la Ley trata de garantizar que el uso público libre de la playa se pueda realizar en esas condiciones, justamente, en los momentos en que más usuarios hay en la playa es cuando realmente se plantean los mayores problemas de saturación.

3. A los efectos de las autorizaciones precedentes, resulta de aplicación el artículo 111 del RC, que señala:

“1. Las autorizaciones cuyo objeto sea la explotación de servicios de temporada en las playas, que sólo requieran instalaciones desmontables, serán otorgadas a los Ayuntamientos que lo soliciten, en la forma que se determina en los apartados siguientes.

2. En ningún caso el otorgamiento de estas autorizaciones podrá desnaturalizar el principio del uso público de las playas. (Artículo 53 de la Ley de Costas).

3. Durante el primer mes de cada año, el Servicio Periférico de Costas del Ministerio de Medio Ambiente se dirigirá a los Ayuntamientos costeros de su ámbito territorial, fijándose un plazo, que no superará los dos meses, para que soliciten, con carácter preferente, las autorizaciones para la explotación de los servicios de temporada.

4. Los Ayuntamientos interesados en la explotación de los referidos servicios, deberán presentar la solicitud de la correspondiente autorización, directamente en el Servicio Periférico de Costas o a través de la Comunidad Autónoma, dentro del plazo establecido anteriormente, acompañada de la propuesta de delimitación de zonas a ocupar por aquéllos, de los planos de las instalaciones y servicios cuya definición así lo requiera y del estudio económico-financiero.

5. Otorgada la autorización por el Servicio Periférico de Costas, los Ayuntamientos, previo abono del canon de ocupación correspondiente, podrán proceder a su explotación, por sí o por terceros....”

Por su parte, los Ayuntamientos, a la hora de adjudicar estas instalaciones, están sujetos al Reglamento de Bienes de las Entidades Locales (RD 1372/1986, de 13 de junio), que establece el sorteo como medio para la autorización de este tipo de bienes de dominio público, siempre que fuera necesaria la limitación del número a conceder y todos los posibles beneficiarios deban cumplir iguales condiciones (artículo 77.2). En igual sentido se pronuncia el artículo 92.1, de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, de carácter básico y por tanto de aplicación a las administraciones locales.

4. A la luz de la documentación aportada por el Ayuntamiento y de la legislación vigente debemos concluir que la administración municipal ha actuado conforme a lo dispuesto en ella y no observamos, en consecuencia, que haya habido irregularidad en su actuación.

Ahora bien, resulta comprensible y razonable el impacto que la decisión del Ayuntamiento ha producido en los usuarios de los parasoles, por la magnitud de sus consecuencias y por el modo en que ha comunicado la decisión a las personas interesadas. Estas personas llevaban muchos años disfrutando del servicio de parasoles abonando un precio público por ello. El Reglamento de Costas es de diciembre de 1989 y no hemos encontrado en la documentación que se nos ha hecho llegar ninguna razón que explique por qué veinte años



después el órgano competente del Ministerio insta al Ayuntamiento a que reduzca de una manera tan drástica el espacio en el que pueden instalarse los parasoles.

Hemos de tener presente que para muchas familias que cuentan con personas mayores que tienen limitada su autonomía y con niños, la cesión de uso de un parasol situado durante años en el mismo lugar suponía un elemento de tranquilidad y seguridad, reforzado por el hecho de las relaciones existentes entre los usuarios de los parasoles colindantes que ofrecían un elemento añadido a las tareas de vigilancia y atención de las referidas personas. Así las cosas, la aplicación de la ley podía haberse hecho de una manera progresiva, atemperando el impacto que una reducción tan drástica como la que se ha producido ha tenido en muchas familias. Es cierto, de todos modos, que ha existido un factor de atemperación puesto que la adjudicación de los parasoles por sorteo se ha hecho para la temporada de playas de este año entre los usuarios del ejercicio pasado que estuvieran interesados, pero no es menos cierto que la subordinación de los intereses de las personas usuarias al interés general derivado de la aplicación de la ley podía haberse hecho de una manera más armoniosa y menos traumática.

5. Por otra parte, habría sido deseable que las vías de información y comunicación con las personas interesadas y afectadas hubiesen operado con mayor eficacia. Estas personas recibieron la comunicación de la decisión pocas semanas antes de la apertura del plazo para abonar la tasa correspondiente al servicio de parasoles. Una democracia participativa, por la que deben abogar el Ararteko y todas las administraciones comprometidas con la idea de mejora y progreso de la democracia, implica la habilitación de foros de información y participación con la ciudadanía y, en este sentido, las determinaciones de Costas deberían haberse hecho públicas de inmediato, permitiendo a las personas interesadas y a la ciudadanía en su conjunto el acceso a la información y a poder contrastar la fundamentación técnica de la decisión. La ciudadanía debe poder realizar sus aportaciones, que han de ser atendidas y analizadas por la administración competente antes de tomar la decisión correspondiente. La decisión del Ayuntamiento, como consecuencia de la intervención del Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino, fue comunicada a las personas interesadas de forma sorpresiva y en términos de irreversibilidad y ejecutividad inmediata, obviando la posibilidad de escuchar realmente a los ciudadanos afectados por la decisión y no facilitándoles la documentación que fundamentaba la medida, todo lo cual ha producido reacciones de gran intensidad, que podían haberse evitado o cuando menos mitigado en beneficio de la convivencia social, de la tranquilidad de los vecinos y de la calidad de las relaciones entre el ayuntamiento y la ciudadanía.

A la vista del objeto de la reclamación del promotor de la queja y las consideraciones expuestas en los apartados anteriores, le trasladamos las siguientes:



Conclusiones

1. A la luz de la documentación aportada por el Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián y de la legislación vigente (ley 22/1988 de Costas y el Reglamento de 1 de diciembre de 1989 que lo desarrolla) debemos concluir que esa administración ha actuado conforme a lo dispuesto en ella y no observamos, en consecuencia, que haya habido irregularidad en su actuación.
2. Ahora bien, resulta comprensible y razonable el impacto que la decisión del Ayuntamiento ha producido en los usuarios de los parasoles, por la magnitud de sus consecuencias y por el modo en que ha comunicado la decisión a las personas interesadas. No se encuentra ninguna razón que explique por qué veinte años después el órgano competente del Ministerio insta al Ayuntamiento a que reduzca de una manera tan drástica el espacio en el que pueden instalarse los parasoles.
3. La decisión del Ayuntamiento, como consecuencia de la intervención del Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino, fue comunicada a las personas interesadas de forma sorpresiva y en términos de irreversibilidad y ejecutividad inmediata, obviando la posibilidad de escuchar realmente a los ciudadanos afectados por la decisión y no facilitándoles la documentación que fundamentaba la medida, todo lo cual ha producido reacciones de gran intensidad, que podían haberse evitado o cuando menos mitigado en beneficio de la convivencia social, de la tranquilidad de los vecinos y de la calidad de las relaciones entre el ayuntamiento y la ciudadanía.

