

ORDENACIÓN Y GESTIÓN DEL TERRITORIO TURÍSTICO. LAS PLAYAS.

Víctor Yepes Piqueras

*Director del Área de Producto de la Agencia Valenciana del Turismo. Generalitat Valenciana.
Profesor Asociado de la Escuela Técnica Superior de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos.
Universidad Politécnica de Valencia.*

YEPES, V. (2002). Ordenación y gestión del territorio turístico. Las playas, en Blanquer, D. (dir.): *Ordenación y gestión del territorio turístico*. Ed. Tirant lo Blanch. Valencia, pp. 549-579. Depósito Legal: V-1048-2002. ISBN: 84-8442-536-3.

1. INTRODUCCIÓN.

La playa constituye uno de los activos medioambientales más importantes de los recursos costeros. Es un bien económico escaso, complejo e irreproducible, un elemento natural, un espacio de equilibrio ecológico y ambiental, frágil en sí mismo. No sólo acostumbra a ser la base de la actividad turística, de especial relevancia en muchos países, sino que es soporte de una gran riqueza biológica y es un instrumento eficaz a la hora de llevar a cabo una política de protección de costas.

Como cualquier otro recurso, la playa es un bien que satisface diversas necesidades humanas. Es, por tanto, apropiado establecer los cauces conducentes a la definición de los atributos que determinan su calidad, es decir, las características tanto en términos cuantitativos como cualitativos que permiten que la playa satisfaga las múltiples necesidades planteadas. De hecho, pocos son los autores (Williams y Morgan, 1995; Leatherman, 1997) que han tratado de sistematizar los parámetros físicos, biológicos y sociológicos que permitan distinguir las “*playas de calidad*” respecto de las que no lo son. Y aún son menos los intentos por estudiar la aplicación de los sistemas de calidad y gestión medioambiental a este espacio costero (ver Yepes *et al.*, 1999). La satisfacción de los clientes, dentro de un entorno competitivo, justifica un sistema gestor de las playas.

Ahora bien, la playa es un espacio que se distingue por una estrecha interrelación con el resto de bienes costeros y territorios adyacentes, circunstancia que hace necesaria la gestión conjunta de todos estos recursos. Desgraciadamente esta labor no es asumida por un solo ente, sino que participan muchas administraciones de distinto nivel que responden a intereses sectoriales muy variados. La gestión del litoral debe acometerse de un modo coordinado e integrado, tomando en consideración las playas como un elemento clave en dicha tarea. Asimismo resulta conveniente contemplar el horizonte del largo plazo, alcanzando el concepto de gestión integrada y sostenible del litoral. Para que todo ello sea posible, hay que tomar decisiones estratégicas sustentadas en datos y estudios sistemáticos y fiables sobre lo que acontece en la costa. Se plantea, pues, la necesidad de un Órgano de Gestión de Playas municipal que sea el planificador y coordinador de las mismas, que busque la optimización de recursos humanos, materiales y financieros y que consiga la coordinación entre las distintas administraciones públicas y los agentes privados.

El objeto que se persigue en este capítulo se limita al espacio ocupado por las playas turísticas, profundizando en los condicionantes que desde el punto de vista de la ordenación y los usos de las playas se dan en la legislación vigente. Se propone un modelo de ocupación espacio-temporal y un método para estimar su capacidad de carga. Además, se establece una posible zonificación y se aportan recomendaciones en cuanto a la gestión. En definitiva, se aportan los condicionantes necesarios, que no suficientes, para abordar un Plan General de Ordenación de la Playa, que debe ser un instrumento que permita una gestión efectiva.

2. LA IMPORTANCIA TURÍSTICA DE LAS PLAYAS.

La presencia de arenas finas bañadas por aguas limpias en costas soleadas constituye uno de los elementos fundamentales en la elección del lugar para la estancia vacacional. Este espacio singular desempeña un papel primordial en el desarrollo socioeconómico de los municipios turísticos costeros. La playa es un factor crítico de producción en la industria turística española. Para garantizar su pervivencia en condiciones que satisfagan las demandas de sus usuarios, se exige mejorar sus condiciones y evitar los procesos de degradación. Así pues, la gestión de las playas es esencial en el éxito de cualquier área receptora que quiera mantener su ventaja competitiva.

Se define el turismo litoral como la forma más común y diferencial del desarrollo turístico (Pearce, 1988), la que genera la mayor parte de los movimientos turísticos internacionales, de manera que el litoral es el principal espacio de destino en muchos países. En casos como el Mediterráneo, la primera región turística mundial, sus riberas acogen a casi un tercio del turismo internacional. El litoral provocó, según *European Travel Monitor* (T.T.I., 1999), una tercera parte de los viajes al extranjero efectuados por los europeos en 1998, por encima de productos como ciudad (17%) o de circuitos (15%). La identificación de España como país receptor de turismo de “sol y playa” es evidente, dado que, como apunta Esteban (1995), la preferencia de los turistas por el litoral es notoria –el 40% de los viajes de los españoles y el 74% de los turistas extranjeros tienen este destino-. Con 72,3 millones de visitantes extranjeros y 47 millones de turistas en 1999, España figura en los primeros lugares, junto con Francia y Estados Unidos, en el turismo recibido.

Algunos datos referidos a los Estados Unidos (ver American Coastal Coalition, 1998) expresan claramente la importancia de las playas en su economía. Éstas son el atractivo turístico principal, con una cuota del 85%, por encima de cualquier otra motivación. Las playas americanas suponen 28,3 millones de puestos de trabajo y generan anualmente 54.000 millones de dólares en productos y servicios, atendiendo a 180 millones de visitantes.

Houston (1995) argumenta que la inversión en las playas tiene una tasa de retorno de 700, alcanzando una de las rentabilidades más altas esperables para cualquier infraestructura pública. Esta circunstancia se refuerza por el hecho de que la playa no sólo es soporte de la actividad turística, sino que tiene un altísimo valor ambiental, siendo un medio único para la preservación de la diversidad biológica. Además este espacio tiene un valor de primer orden en la defensa costera (Lechuga, 1999), pues una playa estable es la mejor garantía del territorio que se desarrolla tras ella, y por tanto un elemento esencial en su ordenación.

Pero el turismo no siempre ha prosperado en los espacios litorales. Las causas pueden ser la carencia de atractivos susceptibles de convertirse en recursos turísticos –clima, aguas limpias, etc.-, a la inadecuada transformación de dichos atributos en recursos por una deficiente planificación, a la incompatibilidad con otros usos, a la ausencia de infraestructuras de alojamiento y comunicación, a la carencia de vocación receptora de la comunidad, o incluso a una deficiente gestión territorial y ambiental que ha propiciado un desarrollo turístico depredador de los recursos necesarios para el mantenimiento de la actividad turística.

3. LA GESTIÓN TURÍSTICA DE LAS PLAYAS.

La gestión del litoral supone un conjunto de acciones conducentes al logro de determinados fines en el ámbito costero mediante la planificación, la organización, la dirección y el control de sus recursos. Los objetivos turísticos forman parte de estos fines, sin embargo no son los únicos. La concurrencia por el uso de los recursos litorales genera tensiones que exigen soluciones que armonicen los intereses en juego. La gestión integrada del litoral (ver Barragán, 1997) supera las visiones sectoriales de la costa. Esta nueva forma de entender el litoral es un proceso dinámico en el cual se implanta y desarrolla una estrategia coordinada para la distribución de los recursos

medioambientales, socio-culturales e institucionales con el fin de conseguir la conservación y el uso múltiple y sostenible de la zona costera. Con ello se ve claramente beneficiado, entre otros, el sector turístico. Con todo, es evidente el necesario cambio de actitudes y la mejor coordinación entre los órganos administrativos o de los nuevos que pudieran crearse. La gestión turística de las playas es, por tanto, una de las funciones de la gestión turística del litoral, que a su vez, debe estar sometida a una gestión integrada (Yepes, 1999).

El espacio costero es un ámbito en el que la concurrencia de competencias de diversas Administraciones Públicas resulta especialmente intensa y trascendente. A su vez, son abundantes los agentes que intervienen en la playa (administración local, diputaciones, administración autonómica, administración central, Cruz Roja del Mar, agentes privados, etc.) y no siempre se encuentran coordinados de forma adecuada. Se plantea la necesidad (Yepes, 1995) de articular un **Órgano de Gestión de Playas (OGP)**, de carácter local, que planifique y coordine, que busque la optimización de recursos humanos, materiales y financieros, consiga la ineludible armonización entre las distintas administraciones y agentes privados, y de coherencia a este factor productivo básico de las poblaciones con vocación turística. La figura jurídica del **Consortio Administrativo** puede aportar una visión de gran interés como instrumento de cooperación interadministrativa coherente con la descentralización política del Estado y del reconocimiento del principio de autonomía local (ver Nieto, 1997). La Tabla 1 sintetiza algunas de las funciones más importantes que deben considerarse dentro de una gestión integral de la playa.

GESTIÓN INTEGRAL DE PLAYAS		
Disciplina y ordenación de usos	Gestión de puntos accesibles a personas con movilidad reducida	Animación turística
Concesiones temporales	Atención sanitaria y primeros auxilios	Información turística y servicio postventa
Seguridad, salvamento y vigilancia	Control sanitario de aguas y arenas	Infraestructuras de playa: implantación, mantenimiento y almacenaje
Acciones de recuperación y mejora del dominio público	Servicio de limpieza	Defensa costera y regeneración de playas
Gestión medioambiental	Concienciación y educación ambiental	Ordenación urbanística adyacente

Tabla 1. Gestión integral de una playa.

Gran parte de los elementos de gestión con fuerte incidencia sobre la actividad turística en relación con las playas se encontraban en el artículo 34 de la vigente Ley de Costas de 1988. Allí se incluía el régimen de utilización de las playas, la seguridad humana en zonas de baño, las condiciones de uso, el otorgamiento de concesiones y autorizaciones, etc. Sin embargo, el Tribunal Constitucional declaró nulo el citado artículo, ya que suponía una habilitación a la Administración del Estado para dictar normas de ordenación territorial de competencia autonómica. La nulidad no supuso la encomienda de dichas labores a otra administración. Este vacío legal ha impedido la adopción de propuestas y soluciones que no han beneficiado al sector turístico.

Estas circunstancias no conllevan la renuncia a la ordenación y gestión de los usos de las playas. La tendencia (ver Aguilar *et al*, 2000) es la evolución hacia modelos de gestión enfocados hacia la calidad. Las primeras fases –Banderas Azules, normas de calidad en aguas de baño, etc.–, basadas en la inspección están dando paso a otras (implantación de las normas ISO 14001, por ejemplo) que adoptan sistemas de gestión medioambiental (ver Martín y Urizarbarrena, 2001). Todo ello marca una vocación creciente hacia la creación de departamentos especializados en la gestión de las playas en algunos municipios turísticos.

Pero la gestión también es posible a otros niveles que se pueden coordinar con estas unidades de administración local. Así, el Plan de Turismo Litoral de la Comunidad Valenciana (ver Yepes y Cardona, 2000), es un ejemplo de gestión regional de las infraestructuras turísticas de las playas. En otros casos como en Andalucía, (Junta de Andalucía, 1998), se ha optado por habilitar ayudas a los municipios para el mismo fin.

En el primer caso, debido a la confluencia del agente promotor, propietario y gestor del Plan citado en un mismo organismo, se consideró la opción de que la administración autonómica actuara no sólo como mero gestor administrativo, sino que se organizó en una Dirección Integrada de Proyectos y Operaciones del Plan de Mejora de la Infraestructura del Litoral, que actuase según los criterios de la Dirección Integrada de Proyectos: no sólo coordina a los diferentes ayuntamientos y administraciones públicas, sino también a proyectistas, contratistas, suministradores, a los laboratorios de materiales y a los equipos de control e inspección que desarrollan el Plan. Las labores tienen un carácter plurianual, repitiéndose un ciclo de actuaciones que parten de las necesidades detectadas en cada municipio litoral. Asimismo, establece una planificación y programación de actividades, diseña y proyecta las soluciones adoptadas, las licita y contrata, ejecuta antes de la temporada alta anual dichos proyectos, controla la ejecución y la recepción de los mismos, mantiene las infraestructuras, retira y almacena los materiales al terminar la temporada, elaboran los inventarios y detecta las nuevas necesidades que vuelven a iniciar el ciclo de actuaciones.

Los puntos que siguen se centran en diversos aspectos indispensables en la planificación y la ordenación de las playas, así como en el repaso del cuerpo normativo que incide, a veces de forma dispersa o no muy clara, en esta gestión.

4. OCUPACIÓN ESPACIO-TEMPORAL Y CAPACIDAD DE CARGA DE LAS PLAYAS.

La consideración de la playa como factor productivo implica concebirla como una circunstancia limitante del crecimiento turístico de un destino. La buena gestión de este recurso condiciona la marcha del negocio turístico, su calidad y pervivencia en el tiempo.

El número de usuarios es uno de los datos básicos necesarios para la ordenación de una playa. Sin embargo, la carencia de estadísticas dificulta enormemente su determinación. Se pueden emplear procedimientos directos como el conteo en la playa o sobre foto aérea en los días más significativos, y otros indirectos basados en porcentajes sobre el número de plazas hoteleras y residenciales existentes en la zona de influencia de la playa (valores razonables pueden ser del 70% sobre la población visitante y del 50% sobre la población total (MOP, 1970). Otros planteamientos tratan de organizar la playa para el supuesto de una ocupación máxima de modo que ésta ofrezca condiciones aceptables de comodidad para sus usuarios.

Un análisis *fordista* del turismo empleará modelos que consideren la distribución espacial y temporal de los usuarios de la playa y que correlacionen la densidad de ocupación con factores tales como la capacidad de acogida del área receptora, el mes, la hora del día, la lejanía a la línea de mar, la situación climática y atmosférica, la temperatura superficial de la arena, el nivel de saturación de usuarios y otros factores. Entre éstos últimos se incluyen la accesibilidad, los servicios ofertados, la seguridad intrínseca que el mar proporcione al baño, la correcta ordenación de la playa y el equipamiento en infraestructuras, entre otros.

Existe una clara concentración en el tiempo de uso (las puntas ocurren a mediados de agosto, entre las 12 y las 12,30 horas), y del espacio realmente ocupado por los bañistas (sólo se usan, en el caso de las playas del Mediterráneo, los 35 m más próximos al mar, y de forma intensiva los 8 primeros, aunque esta cifra depende de variables como el clima y las mareas). Según Price Waterhouse

(1990), el 34'2% de los usuarios ocupan la playa de 9 a 12 horas, el 30'2%, de 12 a 16 horas, el 14'3%, de 16 a 21 horas, un 18'3% todo el día y el 3% en otros horarios.

Se describe a continuación una metodología (Yepes, 1998) que, si bien debe adaptarse al lugar y a la demanda, puede ser una herramienta útil en los estudios de planificación previa de las playas turísticas.

El uso horario de las playas puede modelarse mediante curvas de ocupación. Se determina que sobre las 12 horas la utilización de la playa es máxima. Para el resto de horas se emplea un coeficiente K_h que se puede obtener, a falta de datos empíricos, del Gráfico 1. Esta pauta, con ocupación media del 50%, es consecuencia de la suma de dos poblaciones que utilizan la playa, una usuaria de la franja horaria matinal y la otra de vespertina. En algún caso deberá modificarse el máximo de la tarde, así como los intervalos de uso en función de las horas de soleamiento y temperatura locales.

Asimismo, existe un comportamiento típico en la utilización anual de las playas, que depende del tipo de playa y de la estacionalización del destino turístico. Se emplea un coeficiente de ocupación K_d , que tiene su máximo en la mitad del mes de agosto. El gráfico 2 nos proporciona el grado de utilización anual de la playa, que es el resultado de la suma de dos poblaciones, una estival y otra centrada en la primavera. Este gráfico debe adaptarse para cada realidad concreta.

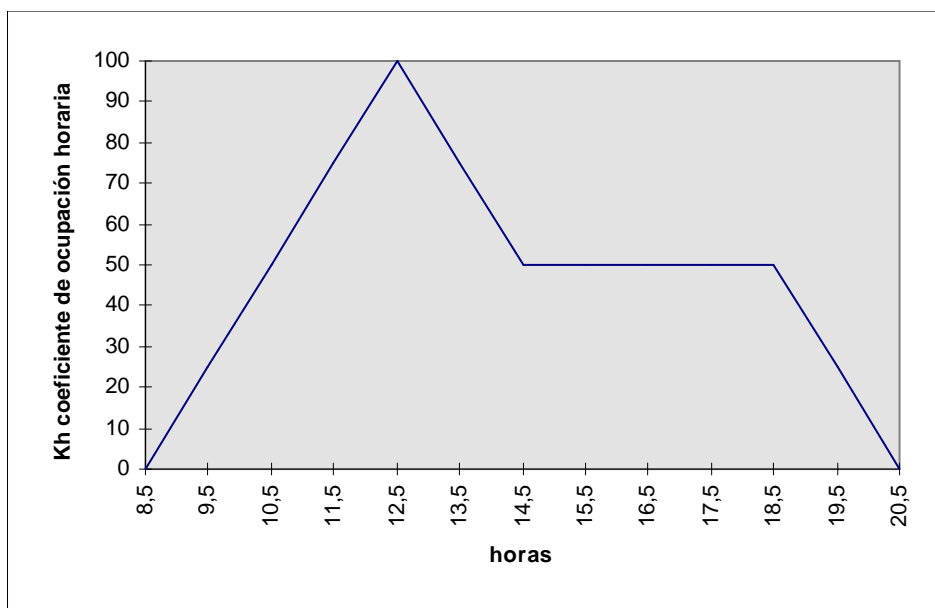


Gráfico 1. Modelo de ocupación horaria de las playas. ($K_l = 0'5$ y $H_u = 12$)

El grado de ocupación temporal, en función del día del año y la hora, podría expresarse como producto de los coeficientes K_h y K_d .

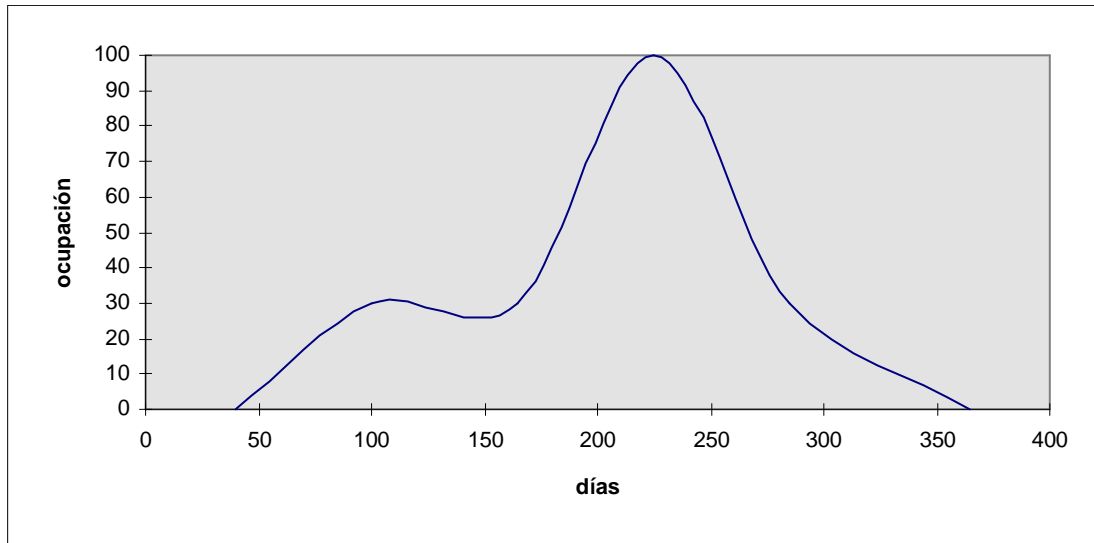


Gráfico 2. Modelo de evolución de la utilización anual de las playas. Elaboración propia.

El MOP (1970) definió como **temporada de utilización de una playa** la que abarca el conjunto de días en que la afluencia es superior al 10% de la máxima del año. Ello permite definir un **índice de temporada** en playa como la relación entre los días de temporada y los totales anuales. Ello permitiría definir como playas no estacionales aquellas cuyo índice superase cifras del 60-80%. Son habituales cifras por debajo del 30-40%. En la Gráfico 2, el índice de temporada es del 75%.

En el sistema playa-usuario, se comprueba que existe cierto umbral o capacidad de carga de forma que sólo son confortables densidades por encima de 4-5 m²/usuario, considerando únicamente la zona activa y de reposo de la playa. Sin embargo, estas cifras dependen del tipo de usuario y del destino turístico: mientras 10 m² puede ser una ocupación en el límite de la aceptación para algunos casos, hay datos que bajan a 1,8 m² medidos en 1974 en la playa de Malpás de Benidorm (Gaviria dir., 1977) que rozan la saturación absoluta. Por encima de estos valores, el público prefiere desplazarse a otras playas vecinas aunque le resulten más alejadas. Así, la adopción de medidas encaminadas a una laminación espacio-temporal de las densidades en las playas tenderá a maximizar el grado de satisfacción y comodidad del usuario. En este sentido se han desarrollado varias soluciones como la colocación pasarelas de madera, de áreas de juegos en la playa y en el mar, así como equipamientos deportivos en espacios con menor densidad. Otro tipo de alternativas de esponjamiento es la disposición de sombras -artificiales o naturales-, el riego con agua de mar de la arena caliente, la dotación de mayor número de piscinas como alternativa al baño en el mar, los eventos comerciales o culturales en horas punta, etc.

A partir de la superficie de las playas se pueden elaborar unos índices que midan la **capacidad real** y el **potencial de carga** en las playas.

$$U_p = \frac{K_u K_m A}{C_p}$$

$$U_R = \frac{K_u K_d K_h K_m A}{C_p} = K_d K_h U_p$$

$$K_l = \frac{\int K_h(t) dt}{H_u}$$

$$U_D = \frac{U_p \cdot K_d \int K_h(t) dt}{T_M} = \frac{U_p \cdot K_d \cdot K_l \cdot H_u}{T_M}$$

donde

- U_p Usuarios potenciales de una playa.
- C_p Carga potencial de usuarios en playa.
- K_u Coeficiente de uso urbano.
- K_m Coeficiente de uso de la zona de baños.
- A Área activa y de reposo de una playa.
- U_R Usuarios reales de una playa, en un día y hora determinados.
- U_D Usuarios distintos de una playa.
- T_M Estancia media en la playa.
- K_d Coeficiente de ocupación diaria.
- K_h Coeficiente de ocupación horaria.
- K_l Coeficiente de laminación diaria.
- H_u Horas de utilización de la playa.

Suponiendo un porcentaje V_p de población visitante que utiliza la playa, -un valor medio tomado es el 70% en punta (MOPU, 1970)-, se establece un **índice de saturación I_s** de un destino turístico basado en el recurso de sus playas:

$$I_s = \frac{V_p P_v}{U_p}$$

donde P_v es la población visitante en periodo punta.

Otro índice de saturación, sería la relación entre los usuarios distintos que utilizan la playa a lo largo del día y la población visitante:

$$I'_s = \frac{P_v}{U_D}$$

Suponiendo que ambos índices son iguales, podemos despejar:

$$V_p = \frac{U_p}{U_D} = \frac{T_M}{K_d K_l H_u}$$

Si es 0'7 el valor estimado por el MOPU, suponiendo 3,46 horas de media para cada usuario y 12 horas de utilización total de la playa, el coeficiente de laminación obtenido es del 41,2%, lo cual es medio-bajo.

Se pueden utilizar, con carácter orientativo, los valores apuntados en las siguientes tablas para estimar cada uno de los indicadores expuestos:

C _p (m ² /persona)	Saturación puntual.
<2	Intolerable
3	Saturación
4	Límite aceptable
5	Aceptable
>10	Confortable

Tabla 2. Carga potencial de usuarios en playas de uso masivo. Elaboración propia.

K_m	Coefficiente de uso de la zona de baños.
1'0	Impracticable.
1'1	Moderado.
1'2	Normal.
>1'3	Muy alto.

Tabla 3. Coeficiente de uso de la zona de baños. Elaboración propia.

K_u	Coefficiente de uso del paseo y zona urbana.
1'0	Playa no urbana.
1'1	Playa con paseo.
1'2	Paseo y servicios complementarios (piscinas, etc.)
>1'3	Playa muy urbana.

Tabla 4. Coeficiente de uso de la zona urbana. Elaboración propia.

$K_l = \frac{\int K_h(t)dt}{H_u}$	Coefficiente de laminación diaria
0'25	Muy baja
0'40	Media-baja
0'50	Media
0'60	Media-alta
0'75	Alta
0'85	Muy alta
1'00	Total

Tabla 5. Coeficiente de laminación diaria. Elaboración propia.

Como ejemplo, podemos analizar las playas de Benidorm. La anchura activa y de reposo se puede estimar para una playa mediterránea en 35 m, por tanto, el área considerada será de 186.165 m², siendo 5.319 m la longitud de todas sus playas. Se toman $C_p=4$, $K_u=1'3$ y $K_m=1'3$. Con ello los usuarios potenciales en las playas de Benidorm serían 60.504. Si añadimos los que se encuentran en el paseo marítimo, piscinas y otros servicios, se alcanza la cifra de 78.655 turistas. Tomando un $K_l=0'85$, un total de 12 horas de utilización de las playas, y una ocupación media de las mismas de 3'46 horas (ver Gaviria, 1977), el total de usuarios distintos estimados asciende a 178.364. El dato real medido el 15 de agosto de 1974 a las 12'30 horas en todas las playas de Benidorm fue de 42.152 turistas, y a esa misma hora el número de personas en piscinas fue de 6.100, lo cual contabilizan 48.252; el total de usuarios distintos de la playa fue de 124.348 y en piscinas de 12.200, que suman 136.548. La estimación es razonable teniendo en consideración que la playa de Poniente tiene un grado de ocupación no tan intensivo como la de Levante.

Ahora bien, los modelos que tratan de planificar los destinos turísticos con planteamientos tan extremadamente sencillos como los propuestos, no están contemplando las nuevas tendencias en la demanda turística. Tal y como apuntan Vera *et al.* (1997) el turismo litoral evolucionará hacia prácticas espaciales *posfordistas*, donde aparecerán nuevos patrones de producción y gestión del espacio turístico y se pondrá en crisis la tradicional idea de masificación y estandarización fruto de verdaderas inercias territoriales y sociales. No es acertado basar la planificación territorial de los espacios turísticos costeros en el agotamiento de la capacidad de la playa, ni de siquiera el destino.

Deben resolverse los problemas que provienen de la excesiva concentración de la oferta en la franja litoral de las regiones y países ribereños planteándose procesos de reestructuración de los actuales modelos de implantación, centrándose en el mejor reparto de la oferta en el territorio y, de forma muy especial, en la integración del traspais en el desarrollo del turismo litoral.

5. ANÁLISIS SOBRE EL ORDENAMIENTO Y USOS DE LA PLAYA

La planificación, como proceso que termina en la toma de decisiones, es una de las funciones de la gestión que implica la definición de los objetivos propuestos, así como las vías o caminos para cumplirlos, incluyéndose la mejor manera de utilizar los recursos necesarios. Desde esta perspectiva, la playa puede y debe ser objeto de una adecuada planificación. Con objeto de garantizar el uso común de este dominio público, la legislación ha previsto el control administrativo para su uso y aprovechamiento. Por tanto, la gestión de las playas se ve sometida a las restricciones y a los condicionantes normativos que servirán para su planificación y ordenamiento. El Estado tiene la potestad de fijar unos criterios generales que han de ser respetados a la hora de delimitar los usos y el aprovechamiento de las playas.

El uso general del mar y sus riberas ha sido desde siempre reconocido en la legislación de costas. La Constitución Española de 1978, en su artículo 132.2, establece como dominio público estatal la zona marítimo-terrestre, las playas, el mar territorial y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental. Este hecho justifica la ordenación de los usos de la banda litoral por parte de las administraciones públicas. La Ley de Costas de 1988 (en adelante LC-88) tiene como uno de sus objetivos garantizar el uso público del mar, de su ribera y del resto del dominio público marítimo-terrestre.

Seguidamente se repasan aquellas normas que inciden en el uso y el ordenamiento de las playas, tanto en su parte terrestre como en la marítima.

5.1 La ordenación de las playas.

Si bien existían antecedentes parecidos en una vieja Orden Ministerial de 12 de noviembre de 1958 (ver Vera, 1980), la aplicación de la técnica del plan a las playas y a la zona marítimo-terrestre fue una relativa novedad en la Ley de Costas de 1969, donde en su artículo 19.1 y concordantes del Reglamento para su ejecución de 1980, estaba previsto el **Plan de Ordenación General de la Playa (PGOP)** (ver Menéndez, 1982). La Ley trajo consigo la publicación de una “*Guía para la Redacción de Planes de Ordenación General de las Playas*” (MOP, 1970) –en adelante GRPP-70–, que desarrollaba algunos aspectos reflejados en el texto legal. Sin embargo, se ha hecho un uso muy limitado de este documento, a pesar de abrir grandes posibilidades en este campo tan conflictivo del dominio público.

En efecto, no es ocioso señalar las trascendentes prescripciones que desde la memoria de los planes de ordenación de playas hasta su propia ordenación repercuten en los usos o servicios y en su intensidad, en los accesos de viandantes y de tránsito rodado, inclusive alcanzando a los aparcamientos para automóviles, con su régimen de explotación; previsión de obras e instalaciones; previsiones para ocupación de la playa para embarcaciones o para el embarque y desembarque de pasajeros; distribución de zonas para uso general y común y para servicios permanentes y de temporada; redes de suministro de energía eléctrica, de abastecimiento de agua potable y de alcantarillado, entre otras.

La vigente Ley de Costas, en su artículo 114, reconoce que la ordenación territorial y del litoral y el urbanismo son competencias de las Comunidades Autónomas, teniendo a su vez reconocidas las competencias urbanísticas los municipios en la Ley de Régimen Local (art. 25) y en la legislación

del Suelo. Esta circunstancia provocó la desaparición de la figura del PGOP en el ordenamiento actual de costas. Son las Comunidades Autónomas las que han empezado a regular la redacción y aprobación de planes de ordenación de playas y de usos de temporada. En este sentido se pueden citar el Decreto 248/1993, de 28 de septiembre, de Cataluña, o bien el Decreto 72/1994, de 26 de mayo, sobre planes de ordenación del litoral, de las Islas Baleares.

Únicamente las solicitudes de las autorizaciones para los servicios de temporada, que solicitan los Ayuntamientos, son los precarios instrumentos de planificación de playas empleados hoy en día de forma generalizada. Éstas las otorga la Administración del Estado debiendo ir acompañadas de una propuesta de delimitación de las zonas a ocupar con planos de las instalaciones y los servicios cuya definición así lo requiera (RC-89). Quizá sea el momento de que el Órgano de Gestión de Playas pueda recuperar este instrumento de planeamiento y con ello acometer gran parte de sus objetivos.

5.1.1 Zonificación de las playas

La Orden de 4 de marzo de 1994 de la Conselleria de Obras Públicas y Ordenación del Territorio de las Islas Baleares (OIB-94) sobre los criterios generales de distribución de instalaciones de servicio de temporada en el litoral balear, complementa los definidos anteriormente por la Dirección General de Puertos y Costas (GRPP-70) para la zonificación de las playas. Siguiendo ambas normas, se podrían distinguir tres grandes zonas –activa, de reposo y de espacios libres-, y otras complementarias a las primeras:

1. **Zona activa o de inmersión:** es la franja de arenas más próxima a la orilla que debe permanecer libre en casi toda su longitud, para favorecer la cómoda inmersión y tránsito de los bañistas. Se impedirá la colocación de hamacas y toldos de alquiler. Esta zona viene impuesta por la carrera de marea, sin embargo en las playas que no son sensibles a ellas, debe imponerse una anchura mínima es de 10 m, tomados a partir de la línea de orilla que defina el altamar viva equinoccial. No obstante ello, en las playas con una anchura superior a 40 m, se podrá ampliar el ancho de la zona activa hasta 10 m más; y en las playas menores de 20 m, se puede reducir la dimensión transversal de la zona activa hasta 6 m como mínimo, previa justificación en razón de su poca afección al uso público. Una buena regla práctica es dejar como zona activa un tercio del total del ancho de la playa, sin bajar nunca de los 6 m.
2. **Zona de reposo o inactiva:** es inmediata y paralela a la anterior, en la que se permite la colocación de sombrillas, hamacas, toldos y otros elementos portátiles que faciliten la permanencia a los usuarios. Se excluyen las superficies destinadas a zonas de pasos peatonales, de espacios libres, de lanzamiento y varada, y zonas de accesos de servicios y limpieza de playas. La anchura óptima en playas mediterráneas sería de 25 m, siendo variable en función de las características y superficie de cada playa. En cualquier caso, no se superará nunca los 100 m que sería el límite del desplazamiento para el baño. Este espacio es el que, debidamente acotado mediante papeleras, postes fijos u otros elementos específicos destinados a tal fin, se emplea para la ocupación temporal mediante la correspondiente autorización. En ningún caso se permite la invasión de zonas dunares. Para facilitar el tránsito peatonal, y siempre que la anchura de la playa lo permita, se dejará, en esta zona y junto a su límite posterior, una franja de paso de 4 m de ancho (10 m según GRPP-70, pero contada fuera de la zona de reposo), que podrá suprimirse si se justifica suficientemente su innecesariedad, en razón de su escasa afección al uso público, o bien porque así lo justifique la ordenación normativa o planos de distribución de las instalaciones.
3. **Zona de espacios libres:** La GRPP-70 la denomina como zona de servicios, y está constituida por el conjunto de terrenos inmediatos a la zona de reposo por el lado de tierra, y limitada por la línea de hitos de la zona marítimo-terrestre, o final de la playa. Sólo por motivos justificados

se autorizarán las actividades permitidas en la zona de reposo y las actividades deportivas y lúdicas, conforme a la normativa vigente.

4. **Zona de lanzamiento y varada de embarcaciones y elementos náuticos:** Se sitúan preferentemente en los extremos de la playa o en otras zonas donde sea mínima su interferencia con los otros usos. La distancia mínima entre zonas de lanzamiento será de 150 m, debiendo existir ante ellas un canal balizado. Se respetará un mínimo de 6 m como distancia desde cualquier punto del recinto teórico de esta zona al recinto de otras instalaciones, evitando estar frente a zonas de hamacas y sombrillas, y en conexión, a ser posible, con accesos rodados.
5. **Zona marítima de baño:** situada en el mar, con las condiciones que veremos en puntos posteriores.
6. **Zonas de pasos peatonales:** tratan de asegurar la conexión peatonal entre todas las zonas definidas, sin ninguna limitación. Deben estar debidamente señalizados, y es importante la existencia de pasos transversales de acceso a la playa (como mínimo cada 200 m según OIB-94, aunque veremos otras prescripciones que pueden prevalecer y son más restrictivas), excepto en aquellas áreas naturales de especial interés.
7. **Zona de acceso de servicios de limpieza de playa:** debe situarse, a ser posible, dentro de la zona de espacios libres. Su ubicación se determinará basado en una red global de accesos, no pudiendo utilizarse para otro fin y prohibiéndose el aparcamiento de cualquier vehículo destinado a otra actividad, salvo servicios de seguridad debidamente autorizados.

5.1.2 El régimen de utilización de las playas según el Reglamento de Costas.

El régimen de utilización de las playas está recogido en detalle en el Reglamento de 1989 que desarrolla la Ley de Costas (en adelante RC-89), que establece en sus artículos 64 a 70, las siguientes limitaciones:

- Las instalaciones que se ubiquen en las playas serán de libre acceso público, salvo que por razones de policía, de economía u otras de interés público, debidamente justificadas, se autoricen otras modalidades de uso. Las edificaciones de servicio se ubicarán preferentemente fuera de la playa, sobre el paseo marítimo o los terrenos colindantes. Cuando no fuera posible, se podrán situar adosadas al límite interior de la playa.
- Las concesiones y autorizaciones de ocupación del dominio público por establecimientos expendedores de comidas y bebidas al servicio de la playa, ocuparán una extensión máxima de 150 m², si las instalaciones son fijas, de los cuales 100, como máximo serán cerrados, situándose con una separación mínima de 200 m de otras similares, tanto si están en el dominio público como si se encuentran en la zona de servidumbre de protección. Las desmontables ocuparán como máximo 20 m² y se colocarán con una separación mínima de 100 m de cualquier otra instalación fija o desmontable.
- Todas las conducciones de servicio deberán ser subterráneas y existirá un sistema de saneamiento que garantice la eliminación de las aguas residuales, así como la ausencia de malos olores. Nunca se permitirán sistemas de drenaje o absorción que puedan afectar a la arena de las playas o a la calidad de las aguas de baño.
- Tampoco se permitirá, salvo imposibilidad material debidamente justificada, la existencia de tendidos aéreos paralelos a la costa.
- 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 (45% en la OIB-94, sin tener en cuenta, para el cálculo de esta superficie, los terrenos dunares). 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.

- Quedarán prohibidos el estacionamiento y la circulación no autorizada de vehículos, así como los campamentos y acampadas. Dichas prohibiciones se aplicarán a todo el dominio público marítimo-terrestre, salvo la de estacionamiento y circulación de vehículos, que afectará solamente a las playas.
- Cuando no exista planeamiento, la ocupación de la playa por instalaciones y servicios de temporada deberán:
 - a) Dejar libre permanentemente una franja de 6 m 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 m, salvo que la configuración de la playa aconseje otra distribución.
 - c) Las zonas de lanzamiento y varada de embarcaciones se situarán preferentemente en los extremos de la playa o en otras zonas donde se minimice su interferencia con otros usos comunes y en conexión con los accesos rodados y canales balizados.

El Tribunal Constitucional dejó sin contenido ciertos artículos que tienen que ver con la gestión y explotación de las playas, que si bien se eliminaron de la competencia estatal, no se han atribuido a ninguna otra administración. Los artículos 71-74 del Reglamento, que desarrolla el artículo 34 de la LC-88, dictaban normas sobre la utilización y la explotación de las playas. Quedan, pues, sin regular aspectos tales como la localización de infraestructuras e instalaciones, el régimen de utilización de las playas, la seguridad humana en los lugares de baño y demás condiciones generales sobre uso de aquéllas y sus instalaciones, etc. No obstante lo anterior, para que el citado uso se realice en las condiciones debidas, la LC-88 establece que la competencia municipal abarca la vigilancia del cumplimiento de las normas e instrucciones dictadas por la Administración del Estado sobre salvamento y seguridad de las vidas humanas, lo que no deja de significar una importante carga en los presupuestos municipales.

5.1.3 El régimen de utilización de las playas según otras normas y recomendaciones.

Otras normas inciden en la planificación del régimen de utilización de la playa. Algunas de ellas permanecen vigentes por no haber sido derogadas expresamente ni entrar en contradicción con otras de rango superior. Otras, aún no siendo de obligado cumplimiento, pueden ayudar a la ordenación de los usos. Se van a repasar algunas de ellas en lo aplicable a la utilización turística de la playa.

La Orden Ministerial de 31 de marzo de 1976 (Ministerio de Gobernación) incidía en las condiciones que debían cumplir los establecimientos de comidas o bebidas situados en playas, vías públicas y lugares de esparcimiento. A parte de características técnicas sobre condiciones de explotación, de uso, etc. cabe destacar la prohibición de eliminación de residuos a partir de fosas sépticas construidas en el dominio público de las playas. No se podrán ubicar estos establecimientos en las zonas activa y de reposo de las playas.

La Orden de la Dirección General de Puertos y Costas de 21 de julio de 1986 trata de las normas para el establecimiento, delimitación y explotación de los servicios de temporada. Algunas recomendaciones interesantes desde el punto de vista de la zonificación son las siguientes:

- Dejar pasos libres perpendiculares a la orilla con una anchura mínima de 3 m, en prolongación de cada acceso público y también cada 30 m como máximo en el sentido paralelo y perpendicular a la orilla.

- Las zonas de toldos (sombrillas) y hamacas (tumbonas) en régimen de alquiler no deberán superar el 50% del total de la superficie de la playa. La zona náutica, para varada de embarcaciones, etc., no ocupará más de un 10% del total.
- Todos los servicios serán públicos, no permitiéndose las acotaciones de espacio de paso público.
- Todas las instalaciones serán desmontables, incluso sus cimentaciones, que serán prefabricadas.
- Los establecimientos expendedores de bebidas deberán disponer de aseos, evacuando satisfactoriamente las aguas residuales, y nunca almacenándolas. Su emplazamiento será junto al borde interior de la playa y en todo caso a más de 20 m de la orilla en pleamar.
- En zona de toldos o sombrillas y tumbonas, deberán disponerse éstas de forma paralela a la orilla. Cada dos filas deberán dejarse un paso libre de 3 m mínimo.

La Generalitat Valenciana aprobó el 26 de febrero de 1986 las “*Normas Generales para el establecimiento de servicios de temporada en las playas de la Comunidad Valenciana*” (RCV-87) que venían a establecer subsidiariamente condiciones de uso y explotación en ausencia de Planes de Ordenación de las playas. Podemos destacar las siguientes normas, que afectan a la ordenación y uso de las playas, en aquello que no contradice la vigente LC-88:

- No se permite el vallado o acordonamiento que impida el libre paso a las instalaciones.
- Los umbráculos o sombreros tendrán una altura de 2’50 m siendo su cubierta de material perfectamente labrado y trabajado, proscribiéndose el empleo de materiales de desecho.
- Se permite evacuar las aguas residuales de los merenderos a depósitos estancos de almacenamiento, con vaciados periódicos y evacuación al alcantarillado municipal. Deberán desmontarse al término de la autorización.
- Cada titular de servicios de temporada o permanentes tendrá a su cargo la limpieza de la zona que se le señale por el Ayuntamiento.
- Se dispondrán en número suficiente papeleras, separadas un máximo de 100 m, dotadas de soporte y cierre hermético.
- El servicio de retirada y recogida de basuras en las playas se hará antes de las 10 horas o después de las 20 horas.
- Si en la playa desemboca alguna calle o acceso de peatones, quedará libre de instalaciones de cualquier tipo su prolongación, en toda su anchura y con un mínimo de 5 m.
- Además de los pasos anteriores, cada 20 m se dejará un paso de un mínimo de 5 m de anchura, libre también de todo tipo de instalaciones.
- La zona de reposo y activa se le asigna una distancia de 35 m desde la orilla.
- En la zona de reposo, sólo se pueden instalar toldos y asientos (sombrillas, tumbonas, hamacas, etc.), así como embarcaciones deportivas en las zonas autorizadas.
- Detrás de la zona de reposo se instalarán el resto de servicio de temporada, pudiendo utilizar las áreas sobrantes para juegos de playa.
- Con carácter orientativo, la zona de reposo libre será el 40% del total, la de toldos y asientos de alquiler, del 40% y la zona náutica, del 20%.

Otras disposiciones más recientes como la OIB-94, obligatoria sólo en las Islas Baleares, nos aportan criterios generales que, son entre otros los siguientes (citaremos sólo los que no son reincidentes respecto a lo ya comentado):

- En la zona activa sólo se permite la ubicación de concesiones náuticas o similares, siempre que no puedan ubicarse en otro lugar, sin exceder nunca el 10% de la longitud total de la playa. En la parte posterior a estas instalaciones y perpendicular a la zona de las mismas, existirá un recinto no ocupado igual a la menor de estas tres dimensiones: 20 m, el resto de la anchura total de la playa o el ancho de la zona activa.
- En la zona de reposo sólo se permite la instalación destinada a la vigilancia de la playa.

- Para fijar el número máximo de hamacas en la zona de reposo, una vez establecidos los recintos, se tendrán en cuenta los siguientes criterios: (a) la superficie ocupada por una hamaca estará entre 5 y 10 m², (b) el número máximo de sombrillas autorizadas, con carácter general, estará entre la mitad y un cuarto del número de hamacas y (c) las sombrillas autorizadas serán, preferentemente, de tipo polinesio y se ubicarán con la separación suficiente para permitir una adecuada limpieza, y el tránsito y comodidad de los usuarios.
- Las instalaciones fijas que no puedan situarse fuera del dominio público marítimo-terrestre, podrán situarse en la zona de espacios libres, siempre que no sea colindante con un terreno urbanizado en el que exista ya oferta del producto o servicio que se pretenda dar al usuario de la playa. En este espacio, la ocupación máximo de todas las instalaciones, incluidas las actividades deportivas y lúdicas autorizadas, no podrá ser superior al 50%.
- Tanto las zonas de pasos peatonales como de accesos de servicio de limpieza de playas no estarán ocupadas.
- Para las instalaciones fijas y desmontables la altura máxima será, con carácter general, de 3-5 m contados desde el solado hasta el punto más alto de la edificación, no computándose a estos efectos los elementos aislados que ocupen en planta una superficie inferior al 5% de la superficie total y se coloquen sobre la cubierta. No obstante, para las instalaciones fijas se podrá prever otra distinta, por causas excepcionales debidamente justificadas.
- Los materiales empleados en las instalaciones estarán integrados en el medio natural y la tipología de las construcciones para edificios, balnearios, vestuarios, etc... será la tradicional dentro del estilo del entorno o ajustada a las ordenanzas municipales, aunque el gobierno autónomo puede establecer un modelo tipo en todas las construcciones.

Independientemente de estas recomendaciones, se podrían apuntar otras que ordenasen la playa y el paseo marítimo:

- a) En la medida de lo posible, cada 100 m disponer de un acceso a la arena en forma de escaleras y rampas para minusválidos (Trapero, 1988). En estos accesos deberían instalarse las duchas o lavapiés y las unidades de papeleras. Cada 500-1000 m debería habilitarse un acceso para la maquinaria de limpieza.
- b) Se instalarán pasarelas de madera, como mínimo cada 100 m, junto con las duchas o lavapiés, y que comunicarán el paseo marítimo con la zona activa. Cuando la afluencia sea elevada, la separación se reducirá a 20-50 m.
- c) Se dispondrán de espacios suficientes para la maniobra de las máquinas de limpieza de playa, para no interferir ni dañar los elementos: juegos, pasarelas, duchas, lavapiés, etc.
- d) Las áreas lúdicas y deportivas se instalarán preferentemente entre el paseo marítimo y la zona activa.
- e) Debe dejarse un resguardo de 3 m entre cualquier elemento instalado en la playa y el pretil del paseo marítimo para permitir el trabajo de las máquinas de limpieza y retirada de arenas.

5.2 La ordenación de la zona de baño y sus usos.

La legislación de costas declara libre, público y gratuito el uso del demanio marítimo-terrestre para “navegar, embarcar y desembarcar, varar...”. En esto se diferencia de la legislación de aguas, para la cual la navegación en aguas continentales no es un uso libre, sino que está sujeta a autorización. Ahora bien, este menester debe compatibilizarse con otros como la actividad de *bañarse*. La ordenación y uso de la “**zona de baño**” se recoge en el artículo 69 del Reglamento de Costas, donde se imponen ciertas limitaciones a la navegación que intentan proteger el libre ejercicio del uso de bañarse en el mar. Si este espacio se encuentra “*debidamente*” balizado, queda prohibida la navegación deportiva y de recreo, y el uso de cualquier tipo de embarcación o medio flotante movido a vela o motor, debiéndose lanzar o varar las embarcaciones mediante canales convenientemente señalizados. Cuando el tramo de costa no esté balizado se entiende que la zona de baño ocupa una franja de mar limítrofe con la costa de una anchura de 200 m en las playas y 50

m en el resto. En éste último caso no se tolera la navegación a una velocidad superior a los tres nudos y se obliga a adoptar las precauciones necesarias para evitar riesgos. En la OIB-94 se mantiene lo expuesto en el RC-89 añadiendo el caso de las calas, donde la zona marítima de baño estará acotada por la línea que une los dos cabos salientes que la definen, cuando la resultante sea una distancia menor de 200 m. Con anterioridad al RC-89, diversas normas regulaban, en mayor o menor medida, estas zonas de uso para los bañistas y el balizamiento. Repasaremos otras normas, bien anteriores a este Reglamento, o bien con otros ámbitos de aplicación que, con carácter supletorio, podrían complementar lo establecido en él.

La Orden de 1964 del Ministerio de Comercio por la que se determinan sectores para los bañistas en playas, calas y puertos de la costa, así como para el empleo de embarcaciones deportivas y de recreo (OMC-64) prohíbe, en las **zonas de baño sin balizar** y en presencia de bañistas, el empleo de embarcaciones o artefactos provistos de hélice. La Orden de 1972 de Presidencia que dicta las normas para la seguridad de las personas en los lugares de baño (OP-72) impide en dichas zonas la presencia de embarcaciones con motor y la practica de esquí acuático. A su vez la OMC-64 ya lo prohibía, aunque sólo para las embarcaciones con motor. La Resolución RCV-87 de la Generalitat Valenciana sólo permite el acceso a los sectores de baño sin balizar a las embarcaciones de salvamento, patines de pedales y botes de remos, las cuales *“no molestarán a los bañistas y extremarán sus funciones para evitar lesionarlos”*. La prohibición anterior se extiende expresamente a las motos náuticas y a las tablas de windsurf, como aclara la OIB-94. Todo ello obligaría a ser más estrictos que el RC-89 prohibiendo, en la zona de baño sin balizar, el uso de todo tipo de embarcaciones -a motor o vela- en presencia de bañistas, tolerando sólo el acceso a las embarcaciones de salvamento, patines de pedales y botes de remos, siempre que se extremen las medidas de seguridad.

Consecuencia de lo anterior sería que, en las zonas con bañistas no balizadas, el acceso de cualquier tipo de embarcación que no sea de salvamento, patines de pedales o botes de remos, se efectuaría obligatoriamente por canales balizados que se extenderían hasta los 200 m en las playas y 50 m en el resto. Esta obligación ya se recoge explícitamente en la OP-72 para las embarcaciones a motor y practicantes de esquí acuático. También se obliga balizar el canal hasta el final de la zona marítima de baño en la OIB-94. Solano (1995) recomienda instalar canales distintos para las embarcaciones a motor y para las de vela. La Resolución de 2 de septiembre de 1991 de la Dirección General de Puertos y Costas (RB-91) establecía las características técnicas sobre el balizamiento de playas, lagos y superficies de aguas interiores. Sin embargo, el punto 1 se modificó con la Resolución de Puertos del Estado, de 12 de mayo de 1998 (RB-98), en relación con el dictamen de la Comisión de Faros, de 22 de abril de 1998. En ella se dispone que, cuando sean abiertos canales de paso, se utilizarán forzosamente por las lanchas de esquí acuático o de tracción de vuelos ascensionales, las pequeñas embarcaciones a vela o a remo, los aerodeslizadores y las demás embarcaciones de recreo de playa. Así pues, si bien RB-91 permite la estancia *“con las debidas precauciones”* de los botes de salvamento, patines de pedales o barcas de remos en el sector de baños no balizado, el acceso y la salida se efectuarán siempre por los canales balizados, si éstos existieran. Se obvia el caso de una salida de urgencia de las embarcaciones de salvamento.

En cuanto a las **zonas de baño balizadas**, el RC-89 no considera la distancia a la que deberían situarse las boyas de señalización en relación con la línea de costa. En este sentido, la OMC-64 indicaba que la anchura de la banda de baño podría modificarse a juicio de la autoridad local de Marina, siendo entonces preceptiva la señalización con balizas. La RB-91 recoge, en un anexo al articulado, un esquema de balizamiento de playas. Dicha Figura es la misma que la recogida en la página 399 de las Normas Técnicas sobre Obras e Instalaciones de Ayudas a la Navegación de 1986 de la Dirección de Puertos y Costas (NTOIAN-86), con la única diferencia que el RB-91 sitúa a 200 m el borde exterior de la banda balizada en vez de a 300. Existen dudas razonables sobre si existe la obligatoriedad del balizamiento a 200 m, o sencillamente, es una sugerencia propuesta a modo indicativo (Soler, 1996).

A nuestro juicio, el borde de la banda de baños balizada no tiene por qué ubicarse necesariamente a 200 m. Las razones son varias:

1. En primer lugar, es inconsistente definir la zona de baño a 200 m en playas -50 m en el resto-. Debería determinarse en cada caso las circunstancias batimétricas, de corrientes, etcétera, que aseguraran el disfrute del baño. En consecuencia, se conviene la anchura de 200 m para la zona de baños sin balizas en playas -50 en el resto-, pero cuando la playa se encuentre balizada, debe ser el proyectista el que especifique la distancia más adecuada.
2. Desde la perspectiva de la gestión integral de la playa, es preferible definir una franja balizada estrecha que se pueda controlar con eficacia, que una otra más ancha ingobernable (situación actual).
3. Dado que el coste de la instalación y mantenimiento del balizamiento crece considerablemente con la profundidad de fondeo de las boyas, una reducción de la anchura de la zona marítima de baños se traduce en una minoración importante de los costes globales, permitiendo su aplicación efectiva.

El sistema francés distingue de forma muy detallada diversas zonas dentro de la zona de baños balizada. Sus recomendaciones se recogieron en las NTOIAN-86. Allí se propone un “*posible*” sistema que el propio texto cita como “*no preceptivo a nivel nacional*”. Se diferencian dentro de la banda litoral balizada tres categorías de protección a los usuarios:

- A) **Zona prohibida para embarcaciones a motor:** implica el menor nivel de precaución, ya que se permiten artefactos flotantes, como son los trampolines, balsas, etc., sean fijos o móviles; pero con absoluta restricción a las propulsiones a motor.
- B) **Zona de protección para baños:** es un escalón intermedio en el que, además, no permite el fondeo de artefactos.
- C) **Zona reservada para baños:** donde se aplica el mayor grado de protección, añadiendo la total restricción a cualquier tipo de embarcación o artefacto flotante.

La estrategia anterior, basada en las normas francesas, se antoja como difícil de sostener a largo plazo en muchas playas debido al elevado coste de mantenimiento y complejidad de gestión. Por tanto, parecen innecesarias tantas zonas diferentes, siendo razonable su simplificación. Sólo se protegería dentro del sector balizado para el baño, con carácter excepcional y cuando fuese imprescindible, una zona especialmente reservada hasta el veril de 2 m. En este perímetro no se tolerarían embarcaciones o artefactos flotantes de ningún tipo (excepto las de salvamento en caso de emergencia).

En todo caso, debe prohibirse cualquier tipo de embarcación en las zonas marítimas de baño balizadas, incluidas las motos náuticas y las tablas de windsurf. Sólo serían tolerables los patines de pedales o los botes de remos si, dentro de la zona de baños, se reservase un perímetro –a su vez balizado- de especial protección tal y como hemos definido anteriormente.

Como consecuencia de lo anterior se recomienda el balizamiento del perímetro exterior de la banda litoral, y si se considerara necesario, sólo debería acotarse una zona especial para los bañistas, donde se prohibiera cualquier otro uso.

5.3 El balizamiento de la banda litoral.

Con la legislación actual no es fácil averiguar cuándo resulta obligatorio balizar las playas. En todo caso ésta es una cuestión ligada a la intensidad y variedad de los usos requeridos.

Cuando la autoridad competente modificaba el ancho establecido de la zona de baños, la OMC-64 obligaba al balizamiento. Empero, conviene clarificar la necesidad de la señalización mediante

boyas. La OP-72 clasifica a las playas libres según la presencia de público en las fechas de máxima utilización anual. Como orientación, una playa es de gran afluencia cuando se dispone de menos de 10 m² por persona, si bien indica la conveniencia de considerar otros factores tales como la proximidad de la playa a núcleos urbanos y la extensión temporal de su utilización según las características climáticas. La propia Organización de Consumidores y Usuarios (1996) denuncia cómo la norma vigente no fija criterios precisos para establecer en qué playas es obligatorio aplicar las medidas de seguridad pertinentes. Del mismo modo se critica el hecho de que la legislación no indica la obligatoriedad del balizamiento para evitar accidentes.

Soler (1996) ya apunta la necesidad de distinguir las exigencias de balizamiento en función de la importancia señalada. Se debería implantar en aquellas playas de gran afluencia. Ello evidencia la exigencia de elaborar un catálogo de las playas aptas para el baño atendiendo a su utilización y grado de afluencia.

No obstante, existe otra circunstancia que incide en la seguridad de los bañistas, y no es otra que la tipología y el grado de utilización de actividades recreativas con artefactos de la más diversa índole, sobre todo cuando son servicios de temporada sometidos a una autorización administrativa. En estos casos, aunque la playa no sea de gran afluencia, se debe implantar los canales de acceso, y si se considera oportuno, el balizamiento de la zona de baños. La OIB-94 establece, en este sentido que las plataformas flotantes para uso exclusivo de bañistas se situarán a partir de 1,5 m de profundidad y 50 m de distancia de la orilla, mientras que para otros usos se situarán a más de 100 m de la orilla y 2 m de veril, con una altura sobre la superficie del mar que no sobrepasará el metro. En todo caso estas plataformas estarán suficientemente señalizadas y balizadas, siendo obligatoria la suscripción de un seguro que cubra las responsabilidades por accidentes y la responsabilidad civil. Esta norma prohíbe las plataformas de carácter lucrativo y los trampolines desde las plataformas.

En relación con las zonas de lanzamiento y varada de embarcaciones y elementos náuticos, éstos se situarán, como ya se ha apuntado, 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 del RC-89. Esta zona deberá permanecer libre y expedita, salvo para los usos propios de su naturaleza. La distancia mínima entre estas zonas será de 150 m, debiendo existir frente a las mismas un canal balizado. El balizamiento lo acometerá el titular de la autorización, según el replanteo efectuado por la Demarcación de Costas, y previo informe del órgano competente en materia de la navegación del Ministerio de Fomento. La longitud del canal llegará al final de la zona marítima de baño y el ancho será el necesario, en función de los elementos náuticos autorizados.

El Real Decreto 1685/83, de 25 de mayo, adopta para las costas españolas el Sistema de Balizamiento Marítimo de la Asociación Internacional de Señalización Marítima (AISM). Es curioso observar cómo el RB-91, de aparición posterior, no recoge en su integridad algunas consideraciones contenidas en dicha norma, si bien se modificó oportunamente con la RB-98.

La importancia económica y el impacto que supone el balizamiento en la seguridad, llevaron a Yepes y Medina (1997) a proponer una metodología de cálculo de trenes de fondeo de boyas. La propuesta abarata considerablemente los costes respecto a las reglas prácticas empleadas habitualmente, y que, en numerosas ocasiones, no se ajustan a los niveles de seguridad deseados, llegando más lejos que las indicaciones aportadas posteriormente por la RB-98. Sería muy conveniente que, antes de iniciar una campaña de balizamiento de una playa de uso turístico, el ente municipal correspondiente se asesorara acerca de la forma en que quiere llevar a cabo dicha instalación. La recomendación que surge como consecuencia de las circunstancias anteriormente planteadas, es que un buen proyecto, con criterios técnicos que consideren no sólo la primera instalación sino la retirada y el posterior almacenamiento del material, puede abaratar considerablemente la instalación de este tipo de infraestructuras de seguridad para el usuario de las playas.

6. CONCLUSIONES

La playa constituye un recurso costero de gran trascendencia para los municipios turísticos. Sin embargo, no es frecuente organizar este espacio productivo de forma que se garantice la satisfacción y el confort de los usuarios a largo plazo. Tanto las tendencias actuales en la gestión de la calidad y el medio ambiente en el ámbito empresarial como las ideas orientadas a garantizar una gestión integrada del litoral, expresan claramente la necesidad de articular en los municipios turísticos pequeñas organizaciones capaces de planificar y ordenar los usos de las playas. En el capítulo se han repasado los condicionantes legales y las recomendaciones que deberían seguirse a la hora de elaborar un Plan General de Ordenación de la Playa. Asimismo se ha facilitado una metodología sencilla para establecer el modelo de ocupación y la capacidad de carga adaptable a cualquier tipo de playa turística. Con todo, la planificación territorial en los espacios turísticos costeros no debe centrarse en la capacidad de sus playas. El problema, mucho más complejo, exige procesos de reestructuración de los actuales modelos de implantación territorial, centrándose en el mejor reparto de la oferta en el territorio y, de forma muy especial, en la integración del traspas en el desarrollo del turismo litoral.

7. REFERENCIAS

- AGUILAR, J.; YEPES, V.; ESTEBAN, V.; SERRA, J. (2000). Calidad y gestión de recursos costeros. *V Jornadas Españolas de Ingeniería de Costas y Puertos*. Ed. Universidad Politécnica de Valencia. (Vol II): 877-890. A Coruña, 22 y 23 de septiembre de 1999.
- AMERICAN COASTAL COALITION (1998). More facts on the economic importance of America's coastal regions. <http://www.coastalcoalition.org/facts/statistics/econimpact.html>
- BARRAGÁN, J.M. (1997). *Medio ambiente y desarrollo en las áreas litorales. Guía práctica para la planificación y gestión integradas*. Barcelona, Ed. Oikos-Tau. 160 pp.
- ESTEBAN, A. (1995). Los nuevos desarrollos turísticos en España y su efecto en la recuperación y/o promoción económica. *Papers de turisme*, 17: 33-44.
- GAVIRIA, M. (dir.). (1977): *Benidorm, ciudad nueva*. 2 tomos. Editora Nacional. Madrid.
- HOUSTON, J. R. (1995). *Beach nourishment. Shore & Beach*, 63(1): 21-4.
- JUNTA DE ANDALUCÍA (1998). *Definición y evaluación de estándares de equipamiento en las playas andaluzas, modelos de aprovechamiento y plan de actuación. Síntesis*. Dirección General de Planificación Turística. 52 pp.
- LEATHERMAN, S.P. (1997). Beach Rating: A Methodological Approach. *Journal of Coastal Research*, 13(1): 253-258.
- LECHUGA, A. (1999). ¿Hay que defender las playas? Una reflexión. *Ingeniería Civil*, 113: 131-136.
- MARTÍN, J.C.; URIZARBARRENA, V. (2001). Gestión medioambiental en playas. *Equipamientos y servicios municipales*, 93:9-17.
- MENÉNDEZ, A. (1982). La ordenación de playas y sus problemas jurídicos. En especial, el tema de las competencias concurrentes. *Revista del Derecho Urbanístico*, 76:27-96.
- MOP. DIRECCIÓN GENERAL DE PUERTOS Y SEÑALES MARÍTIMAS (1970). Guía para la redacción de avances de planes de ordenación general de playas. 21 pp.
- MOPU. DIRECCIÓN GENERAL DE PUERTOS Y COSTAS (1970). *Playas. Modelos, tipos y sugerencias para su ordenación*. 64 pp.
- MOPU. DIRECCIÓN GENERAL DE PUERTOS Y COSTAS (1986). *Normas Técnicas sobre Obras e Instalaciones de Ayudas a la Navegación*. Madrid, Ed. Centro de Publicaciones. 515 pp.
- NIETO, E. (1997). *El Consorcio Administrativo*. Cedecs Editorial. Barcelona, 258 pp.
- ORGANIZACIÓN DE CONSUMIDORES Y USUARIOS. (1996). Seguridad en las playas. *OCU-Compra Maestra*, 189, 4-14.

- PEARCE, D. (1988). Desarrollo turístico. Su planificación y ubicación geográficas. México, Ed. Trillas, 168 pp.
- PRICE WATERHOUSE (1990). *Capacidad potencial de absorción de turismo del litoral español*. Ed. Secretaría General de Turismo. Madrid. 127 pp.
- SOLANO, J. (1995). El balizamiento de playas. Una asignatura pendiente. *Marina Civil*, 36, 35-42.
- SOLER, R. (1996). Balizamiento de playas del Mediterráneo. *Revista de Obras Públicas*, 3354, 45-64.
- TRAPERO, J.J. (1988). El paseo marítimo, elemento urbano y de defensa del litoral. *Ciudad y Territorio*, 76-2: 70-104.
- TRAVEL & TOURISM INTELLIGENCE (1999). A good year for European outbound travel. *Travel Industry Monitor*, 109: 3-5.
- VERA, A. (1980). La ordenación de playas y otros espacios costeros. *REDA*, 27, pgs. 577 y ss.
- VERA, J.F. (coord.) et al. (1997). *Análisis territorial del turismo. Una nueva geografía del turismo*. Ariel. Barcelona. 443 pp.
- WILLIAMS, A. T.; MORGAN, R. (1995). Beach awards and rating systems. *Shore and Beach*, 63 (4): 29-33.
- YEPES, V. (1995). Gestión integral de las playas como factor productivo de la industria turística: El caso de la Comunidad Valenciana. *III Jornadas Españolas de Ingeniería de Costas y Puertos*, Ed. Universidad Politécnica de Valencia, vol. III: 958-976.
- YEPES, V. (1998). Planificación y Gestión Turística de Playas. *Actas del Curso sobre Gestión Integral de la Costa*. CEDEX. Madrid, 7 al 8 de julio. 43 pp.
- YEPES, V. (1999). Las playas en la gestión sostenible del litoral. *Tomo I de Actas del Curso sobre Planificación y gestión sostenible del turismo*. Universidad Internacional Menéndez Pelayo. Alicante, 13-15 de octubre, pp 48-78.
- YEPES, V.; MEDINA, J. R. (1997). Gestión turística y ordenación de las playas: Una propuesta de balizamiento. *IV Jornadas Españolas de Ingeniería de Costas y Puertos*, Ed. Universidad Politécnica de Valencia, vol. III: 903-916.
- YEPES, V.; ESTEBAN, V.; SERRA, J. (1999). Gestión turística de las playas. Aplicabilidad de los modelos de calidad. *Revista de Obras Públicas*, 3385: 25-34.
- YEPES, V.; CARDONA, A. (2000). Mantenimiento y explotación de las playas como soporte de la actividad turística. El Plan de Turismo Litoral 1991-99 de la Comunidad Valenciana. *V Jornadas Españolas de Ingeniería de Costas y Puertos*. Ed. Universidad Politécnica de Valencia. (Vol II): 857-876. A Coruña, 22 y 23 de septiembre de 1999.