

# APLICACIÓN DE LAS NORMAS ISO 9000 E ISO 14000 A LA GESTIÓN DE LAS PLAYAS

V. Yepes.

Dr. ICCP. Director de Producto de la Agencia Valenciana del Turismo. Generalitat Valenciana.  
Universidad Politécnica de Valencia, Departamento de Ingeniería de la Construcción y Proyectos de Ingeniería Civil,  
46022 Valencia, Telf: 963 879563, Fax: 963 877569, e-mail: vyepesp@est.upv.es

## LAS PLAYAS COMO FACTOR PRODUCTIVO DE LA INDUSTRIA TURÍSTICA

En España nadie duda de la trascendencia social y económica del turismo. Se ha convertido en una parcela económica de primer orden basada fundamentalmente en la explotación de la zona costera, y en particular de sus playas. Algunas cifras son realmente elocuentes (ver Yepes, 2002a,b): tres cuartas partes de los europeos que visitan España vienen motivados por el clima y las playas, el 90% de las plazas hoteleras no urbanas se encuentran en el borde litoral, algunas playas de uso masivo como las de Benidorm proporcionan ingresos anuales superiores a los 12.000 €/m<sup>2</sup>. Este municipio, cuyo litoral funcionalmente útil no supera los 5 km de largo, aporta casi dos terceras partes de las pernoctaciones hoteleras que realiza la clientela española en los establecimientos de la Comunidad Valenciana, proporción que en el caso de los extranjeros alcanza al 94%.

Por tanto, las playas no sólo constituyen espacios relevantes desde el punto de vista medioambiental y de protección costera, sino que suponen el soporte de la actividad económica de muchas familias en nuestro país.

No obstante, no todas las playas son capaces de generar un potencial turístico a gran escala y con presencia internacional. Para ello serían necesarios cuatro requisitos (DGPYC, 2002):

1. **Clima:** La aptitud climática debe asegurar una estancia agradable al abrigo de inclemencias meteorológicas y, ya de forma excepcional, permitir flujos de turistas en temporada baja.
2. **Medio marino:** Serán aptas las áreas de baño con pendientes batimétricas suaves y un régimen de vientos y oleaje compatible con la seguridad de los bañistas.
3. **Medio terrestre:** El turista busca preferentemente la arena fina, quedando eliminadas aquellas playas sin suficiente anchura o longitud.
4. **Medio urbano:** Una playa turística debe integrarse con un medio urbano denso y complejo, con servicios comerciales y hosteleros numerosos y variados, con una primera línea que resulta accesible a los usuarios de la playa.

Por tanto, sólo 5,3 de los 12,5 millones de m<sup>2</sup> de playas se pueden considerar como verdaderos espacios productivos al permitir la comercialización turística: son fundamentalmente las playas urbanas y semiurbanas de los municipios turísticos. Pues bien, el 0,001% de la superficie nacional proporciona más del 10% de la renta española. Percibir estas playas únicamente como espacios naturales significa despojarles de otros atributos de enorme importancia. Además, las playas son el

escaparate más eficaz de las ciudades turísticas, el lugar donde los turistas perciben y evalúan la calidad de la oferta del municipio, el espacio más representativo y fotografiado.

Desgraciadamente, tal y como veremos a continuación, la forma de gestionar este bien tanpreciado desde múltiples puntos de vista no ha permitido una optimización del recurso compatible con otros usos.

## **LA IMPRESCINDIBLE GESTIÓN DE LAS PLAYAS**

Un análisis sosegado del panorama actual de la gestión turística de las playas conduce, salvo afortunadas excepciones, hacia un escenario poco propicio a la maximización sostenida de las necesidades y expectativas de todos los grupos de interés (Yepes, 2002b):

- a. Los municipios costeros no cuentan con los medios económicos y humanos necesarios para la gestión eficaz de las playas, por lo que no es atribuible, en ese caso, la responsabilidad a ningún departamento concreto.
- b. El nivel de gestión es débil, dirigiéndose fundamentalmente hacia aspectos tales como los primeros auxilios y la limpieza, tareas generalmente subcontratadas a terceros.
- c. En numerosas ocasiones la ordenación de los espacios se centra en las autorizaciones de los servicios de temporada.
- d. No existe un Plan de Ordenación Funcional de la playa sólidamente fundamentado que sirva para la gestión de las zonas de baño y que programe los usos de temporada. Tampoco se despliega un planeamiento urbanístico eficaz del entorno de la zona litoral y sus accesos.
- e. Sólo se recogen como indicadores los necesarios para catalogar la calidad de las aguas de baño (requisito de las Banderas Azules), olvidándose de sistematizar otros de importancia capital como la opinión de los usuarios y otros grupos de interés, indicadores físicos (topografía y batimetría) y biológicos, etc.
- f. Inexistencia de Planes de Emergencia ante catástrofes medioambientales de diversa índole o de temporales.

Así, aún cuando muchos de los municipios que ingresan cuantiosos beneficios a través de las concesiones de los usos comprenden la importancia de la playa para su imagen, pocos son los que reinvierten sus ingresos en mejorar las playas y organizarlas eficazmente. Tampoco las Administraciones Supramunicipales han percibido la playa más allá de los problemas de estabilidad y dinámica litoral o de los conflictos que produce su relación con el medio urbano inmediato.

Pero no todo es cuestión de dinero. Iribas (2002) comenta cómo fue suficiente con que la Concejalía de Playas de Benidorm eliminara los toldos y los sustituyera por sombrillas para retrasar unos 10 m el borde interior del espacio útil y así incrementar el área activa de la playa en un 20% aproximadamente.

De este modo, un **Plan de Ordenación Funcional de la Playa** debe constituirse como un instrumento básico capaz de dar soporte a todas las acciones que se van a realizar sobre este espacio. Acciones que deberían orientarse al logro de los siguientes objetivos (ver Yepes, 2002b; DGPYC, 2002):

- Propiciar aumentos del espacio de uso mediante la ampliación de la franja activa de la playa.
- Mejorar la distribución horaria de la playa.
- Generar espacios y acontecimientos que constituyan alternativas al uso en horas punta.
- Mayor utilización de las zonas de baños.
- Impulsar la emergencia de ofertas alternativas de carácter estructural que alivien la presión sobre el espacio playero, de modo que la playa no sea el principal consumidor de tiempo turístico.
- Cualificar las concesiones playeras.
- Mejoras de los servicios como la higiene y limpieza, seguridad, atención sanitaria, vigilancia, información, señalización, ordenación espacial y funcional del recinto, etc.
- Fomento de iniciativas culturales y lúdicas.
- Regeneración de la percepción municipal del espacio playero como elemento de promoción visual.

## **EL NUEVO ENFOQUE**

La competencia entre los distintos destinos turísticos, junto con las crecientes exigencias legales administrativas y medioambientales, están modificando el escenario antes descrito. Este panorama plantea nuevos retos y conlleva la adopción de una forma distinta de gestión . Los elementos que caracterizan este nuevo enfoque son, entre otros, los siguientes (Yepes, 2002a):

- a. El usuario ha cambiado. Busca playas diferentes, con personalidad, dinámicas, seguras, capaces de facilitar el disfrute y la interacción social.
- b. La gestión costera es compleja, con múltiples grupos de interés, y con diversas administraciones y agentes actuando sobre ella.
- c. Se percibe claramente la necesidad de un Órgano Gestor, de ámbito local, capaz de organizar funcionalmente las playas, buscar fuentes de financiación y coordinarse con otras administraciones.
- d. La playa se concibe como un conjunto de procesos interrelacionados que deben garantizar la satisfacción de todos los usuarios. La gestión se sustenta en procedimientos, acciones correctoras y preventivas, la planificación y el control de la gestión.

Como muestra del punto de inflexión que supone el nuevo escenario, baste citar que han aparecido simultáneamente diversas iniciativas que están empezando a incorporar los principios de la calidad

de la gestión y del medioambiente en las playas. Así, Yepes *et al.* (1999) estudiaron la posibilidad de incorporar los sistemas de gestión de calidad y medioambiente en las playas. Las playas de Cádiz, San Sebastián y Cullera fueron las primeras en obtener el certificado de gestión medioambiental de acuerdo con las normas ISO 14001. El 15 de febrero de 2002 se constituyeron en AENOR dos grupos de trabajo, el AEN/CTN 150/SC1/GT y el AEN/CTN 66/SC1/GT para elaborar sendas guías de aplicación de las normas ISO 14000 e ISO 9000 a las playas de uso público. Además, este mismo año están elaborándose, por parte de la Secretaría de Estado de Comercio y Turismo (Ministerio de Economía) y del Instituto para la Calidad Turística Española (ICTE), las normas de un modelo de calidad de las playas (Massó y Yepes, 2003). Además, diversas administraciones turísticas regionales han empezado a definir las necesidades de las playas en atención a su localización y uso turístico (DGPT, 1999) y planes de intervención a largo plazo (Yepes y Cardona, 2000).

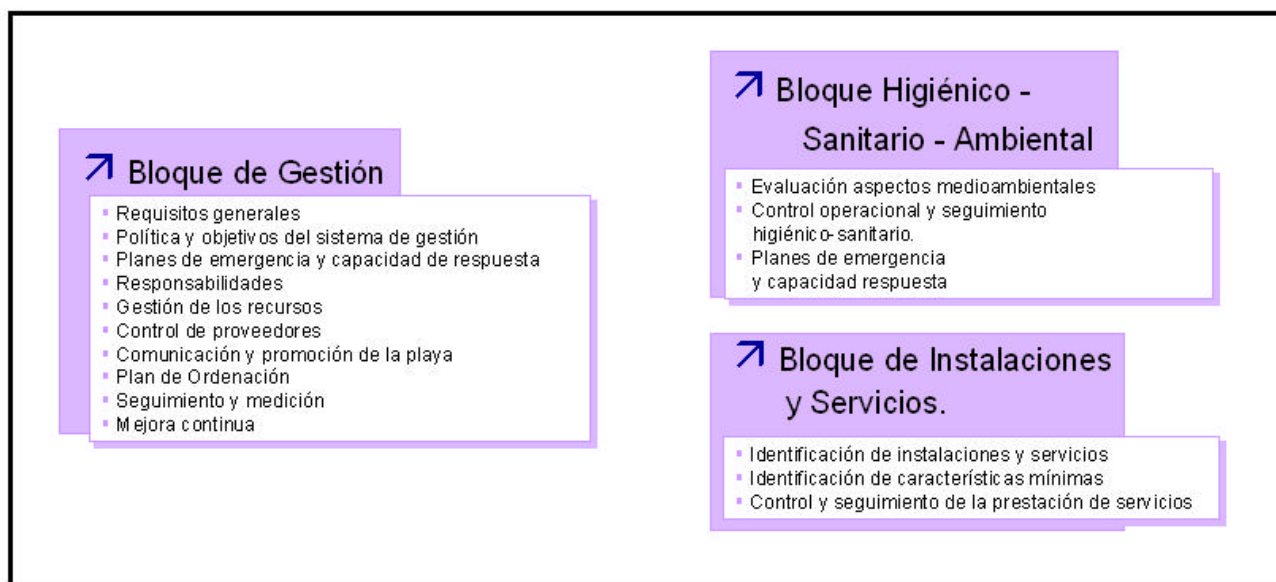


Figura 1.- Esquema del borrador de las normas del ICTE para las playas.

## LAS NORMAS APLICABLES A LAS PLAYAS

La gestión de la calidad y del medio ambiente en las organizaciones ha pasado por diversas fases: del control se ha pasado al aseguramiento de la calidad, alcanzándose la excelencia en la gestión aplicando modelos de Calidad Total (ver Yepes *et al.*, 1999). La gestión de la playa constituye un conjunto de procesos que persiguen determinados objetivos, y por tanto, son aplicables los sistemas anteriormente citados. En la Tabla 1 se recogen algunas de las diferencias más significativas en relación con los distintos tipos de gestión de la calidad.

Las normas que definen las características que deben cumplir un producto, servicio o proceso son tienen, por definición, un carácter voluntario (salvo que algún organismo obligue a cumplirlas por algún motivo). Además, algunas de ellas comportan un proceso de certificación por parte de

terceros, y otras no. Sin embargo convendría dividir las normas aplicables al ámbito de la playa en varios grupos:

- a. **Las normas de producto o servicio:** se centran en las características, especificaciones y atributos que debe cumplir en este caso una playa. La filosofía de estas normas se centran en el control de la calidad: se identifica un modelo de referencia para realizar comparaciones. Es el caso de las Banderas Azules o del modelo para playas que en este momento se está desarrollando por parte de la Secretaría de Turismo (distintivo “Q”). También entraría en este grupo la futura Etiqueta Ecológica Europea para las playas (análoga al caso de los alojamientos turísticos aprobada recientemente por la Comisión Europea).
- b. **Las normas del sistema de gestión:** en este caso se inciden en las especificaciones que deben cumplir, con carácter general o específico, las actividades que conforman los procesos en relación con la calidad o el medio ambiente. La visión que subyace en estas normas es la del aseguramiento de la calidad. Así, las normas ISO 9000 en calidad y las ISO 14000 en medio ambiente constituyen los referentes internacionales de gestión, no sólo para las playas, sino para cualquier actividad o sector en cualquier parte del mundo. Además, en Europa pueden certificarse las playas conforme el Reglamento (CE) nº 761/2001 por el que se permite que las organizaciones se adhieran con carácter voluntario a un sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales (EMAS).

Fuera de este conjunto de normas podrían citarse los modelos de gestión estratégica de la calidad (*Total Quality Management*), que si bien aún no se han empleado en la gestión de las playas, son el camino hacia la excelencia. En Europa el modelo empleado es el EFQM de Excelencia, de la *European Foundation for Quality Management*, el cual incluso permite la obtención del Sello de Excelencia Europea en tres grados: Nivel Bronce-Calidad Europea, Nivel Plata-Excelencia Europea y Nivel Oro-Excelencia Europea.

ASPECTO	CONTROL DE CALIDAD	ASEGURAMIENTO DE CALIDAD	GESTIÓN DE LA CALIDAD TOTAL
<b>Ámbito</b>	Producto o servicio	Proceso de producción y algunos otros de apoyo	Todos los procesos importantes de la empresa
<b>Objetivo</b>	Detección de errores	Crear confianza en el cliente	Satisfacción de los grupos de interés
<b>Referencia</b>	Especificaciones del producto o servicio	Manuales y procedimientos de calidad	Las expectativas presentes y futuras de los grupos de interés
<b>Responsabilidad</b>	Departamento de calidad e inspectores	Representante de la dirección	La alta dirección y todo el mundo en su puesto de trabajo

Tabla 1. Algunas características de los tipos de gestión de la calidad.

Toda esta amplia variedad de modelos y normas sólo tienen sentido si mejoran la gestión. De hecho, en muchas organizaciones se plantean **sistemas integrados de gestión** de la calidad y del medio ambiente introduciendo las especificaciones propias del producto o servicio. Así, como veremos

posteriormente, son mayoría los municipios que han adoptado a la vez un sistema de gestión ISO 9000 e ISO 14000, con una clara tendencia a incorporar todos los criterios de producto que se están manejando (Banderas Azules, marca “Q”, etc.).

Sistema de gestión de la calidad	Requisitos generales	
	Requisitos de la documentación	-Generalidades -Manual de calidad -Control de los documentos -Control de registros
Responsabilidad de la dirección	El compromiso de la dirección	
	Enfoque al cliente	
	Política de la calidad	
	Planificación	-Objetivos de calidad -Planificación del sistema de gestión de la calidad
	Responsabilidad, autoridad y comunicación	-Responsabilidad y autoridad -Representante de la dirección -Comunicación interna
	Revisión por la dirección	-Generalidades -Información para la revisión -Resultados de la revisión
Gestión de los recursos	Provisión de recursos	
	Recursos humanos	-Generalidades -Competencia, toma de conciencia y formación
	Infraestructura	
	Ambiente de trabajo	
Realización del producto	Planificación de la realización del producto	
	Procesos relacionados con el cliente	-Determinación de los requisitos relacionados con el producto -Revisión de los requisitos relacionados con el producto -Comunicación con el cliente
	Diseño y desarrollo	-Planificación del diseño y desarrollo -Elementos de entrada para el diseño y desarrollo -Resultados del diseño y desarrollo -Revisión del diseño y desarrollo -Verificación del diseño y desarrollo -Validación del diseño y desarrollo -Control de los cambios del diseño y desarrollo
	Compras	-Proceso de compras -Información de las compras -Verificación de los productos comprados
	Producción y prestación del servicio	-Control de la producción y prestación de servicio -Validación de los procesos de producción y prestación del servicio -Identificación y trazabilidad -Propiedad del cliente -Preservación del producto
	Control de los dispositivos de seguimiento y medición	
Medición, análisis y mejora	Generalidades	
	Seguimiento y medición	-La satisfacción del cliente -Auditoría interna -Seguimiento y medición de los procesos -Seguimiento y medición del producto
	Control del producto no conforme	
	Análisis de datos	
	Mejora	-Mejora continua -Acción correctiva -Acción preventiva

Tabla 2. Guía de los requisitos de ISO 9001:2000.

Requisitos generales	
Política medioambiental	
Planificación	-Aspectos medioambientales -Requisitos legales y otros requisitos -Objetivos y metas -Programa(s) de gestión medioambiental
Implantación y funcionamiento	-Estructura y responsabilidades -Formación, sensibilización y competencia profesional -Comunicación -Documentación del sistema de gestión medioambiental -Control de la documentación -Control operacional -Planes de emergencia y capacidad de respuesta
Comprobación y acción correctora	-Seguimiento y medición -No-conformidad, acción correctora y acción preventiva -Registros -Auditoría del sistema de gestión medioambiental
Revisión por la dirección	

Tabla 3: Guía de los requisitos de la norma ISO 14001:1996.

## GUÍA DE APLICACIÓN DE LAS NORMAS ISO 14001 A LAS PLAYAS

Uno de los documentos más novedosos en relación con las playas lo constituye el Proyecto de Norma Española PNE 150104 *Guía para la implantación de un sistema de gestión ambiental conforme a UNE-EN ISO 14001 en playas, y requisitos adicionales para el registro en el Reglamento “EMAS”*. Este documento se está elaborando en un grupo de trabajo constituido dentro del seno del AEN/CTN 150/SC 1 Gestión Medioambiental. Las tareas de coordinación del grupo están siendo desempeñadas por la Agencia Valenciana del Turismo de la Generalitat Valenciana mientras que la secretaría la lleva AENOR.

El grupo de trabajo cuenta con la participación de representantes de empresas consultoras, administraciones locales y autonómicas, universidades y del organismo responsable de Banderas Azules. Esta amplia participación, junto con la fase de información pública a la que se someterá el documento, garantiza la transparencia del sistema de elaboración de la norma.

En la redacción de este documento se han considerado las características de las playas como ecosistema natural, en el cual la intervención humana no sigue las mismas pautas que en otros entornos del ámbito industrial.

Se considera igualmente la particularidad de la estacionalidad de los servicios y la necesidad de considerar la playa y su entorno como una unidad completa, a la hora de establecer el alcance del sistema de gestión ambiental. Este matiz constituye una diferencia importante respecto a otras organizaciones industriales, en las cuales el alcance del sistema puede referirse a un determinado proceso o área de actividad.

Por otra parte, esta guía pretende servir de apoyo para definir las responsabilidades de las organizaciones que tienen competencias en la gestión y prestación de servicios en las playas, generalmente los ayuntamientos. Adicionalmente, uno de los requisitos del sistema según la Norma

UNE-EN ISO 14001 se refiere a la identificación de las obligaciones legales y al compromiso de cumplimiento de la legislación.

La guía se estructura de la siguiente forma:

0. Introducción.
1. Objeto y campo de aplicación.
2. Normas para consulta.
3. Definiciones.
4. Aplicación de los requisitos de un sistema de gestión ambiental.
5. Anexos.

Los requisitos de aplicación se refieren a la revisión ambiental inicial, a la política ambiental, a la planificación, a la implantación y funcionamiento, a la comprobación y acción correctora y a la revisión por la dirección. En los anexos aparecen ejemplos de política ambiental en playas; de requisitos legales exigibles; de objetivos, metas e indicadores asociados; de aspectos ambientales más usuales; ejemplos prácticos de aplicación de la metodología de evaluación de los aspectos ambientales; de registros, fichas, etc.

Los asuntos tratados por el grupo de trabajo han sido los siguientes:

- Definiciones y conceptos claves (playa, concesionario, ámbito de influencia...).
- Revisión ambiental inicial en las playas del municipio.
- Definición de la Política ambiental del municipio en la gestión de sus playas.
- Metodología para la identificación y valoración de aspectos ambientales.
- Determinación de la estructura tipo del Órgano Gestor de Playas.
- Definición de responsabilidades, acciones formativas y de sensibilización.
- Comunicación interna y externa.
- Requisitos documentación del sistema de gestión ambiental.
- Planes de emergencia y capacidad de respuesta.
- Comprobación y acción correctoras y preventivas.
- Seguimiento y revisión del sistema de gestión medioambiental.

Las principales dudas y dificultades encontradas por el grupo fueron, entre otras:

- Definir el concepto “Playa” en el ámbito de la Norma – Guía.
- Fijar del concepto “Organización” y “Dirección” en las playas.
- Precisar el alcance de la certificación del sistema.
- Determinar el grado de similitud y diferencia con otros referentes (Banderas Azules).
- Establecer criterios de identificación y valoración de aspectos ambientales.
- Identificar y clasificar la normativa aplicable a la gestión de playas.



- Establecer la metodología de evaluación de aspectos ambientales.

## APOYO PÚBLICO PARA LA IMPLANTACIÓN DE SISTEMAS

Conscientes de la importancia estratégica de la gestión profesionalizada de las playas, la Generalitat Valenciana, a través de la Agencia Valenciana del Turismo, decidió impulsar la adopción, por parte de los municipios turísticos, de sistemas de gestión de la calidad y del medio ambiente basados en las normas internacionales ISO 9000 e ISO 14000. Para ello, y bajo los auspicios del Programa QUALITUR©, puso en marcha en el año 2002 una novedosa línea de colaboración con los municipios del litoral que subvencionaba hasta el 75% de los gastos y con un límite de 12000 euros la implantación de estos sistemas de calidad. Adicionalmente a la consecución del certificado correspondiente, se exige al municipio la elaboración de un Plan de Ordenación de las Playas, así como la existencia, organización y funcionamiento de un Órgano de Gestión de Playas. En la Tabla 4 se recogen las certificaciones obtenidas a junio de 2003 en las playas de la Comunidad Valenciana, que suponen un 70% del total de certificados registrados en España. Son 9 ayuntamientos, con 14 certificados y un ámbito de 99 playas. En la campaña correspondiente a 2003, 19 nuevos municipios turísticos han solicitado un total de 29 certificados que deberían sumarse a los 14 ya obtenidos.

nº	Municipio	Provincia	Certif	Certificadora	Fecha doc OK certificación
1	Cullera	Valencia	14000	TÚV Rheiland	octubre-01
2	Guardamar	Alicante	9000	AENOR	noviembre-02
3	Oliva	Valencia	14000	TÚV Rheiland	diciembre-02
4	Campello	Alicante	14000	Bureau Veritas Internacional	noviembre-02
5	Teulada	Alicante	9000	TÚV Rheiland	noviembre-02
			14000	TÚV Rheiland	diciembre-02
6	Calpe	Alicante	14000	Bureau Veritas Internacional	octubre-02
		Alicante	9000	Bureau Veritas Internacional	octubre-02
7	Denia	Alicante	9000	TÚV Rheiland	diciembre-02
		Alicante	14000	TÚV Rheiland	diciembre-02
8	Canet	Valencia	14000	IVAC	diciembre-02
		Valencia	9000	IVAC	diciembre-02
9	Gandia	Valencia	14000	AENOR	noviembre-02
			9000	AENOR	noviembre-02

Tabla 4.- Certificaciones en sistemas de calidad y gestión ambiental en las playas de la Comunidad Valenciana.

## CONCLUSIONES

La importancia social y económica de las playas turísticas está motivando un punto de inflexión en la forma de gestionar estos espacios de gran interés ambiental y de protección costera. Se recoge en la ponencia las distintas iniciativas que derivan del mundo de la gestión empresarial donde los conceptos asociados a la calidad y al medio ambiente adquieren una importancia de primer orden en mercados altamente competitivos. El órgano gestor de las playas turísticas necesita planificar sus actividades y coordinarse con otros ámbitos administrativos para maximizar la satisfacción de todos los usuarios y grupos de interés. Los modelos de gestión de calidad y medio ambiente suponen en este contexto herramientas valiosas para los municipios costeros. Además, se detecta un esfuerzo por integrar los diversos modelos y sistemas de gestión, al igual que ha ocurrido en otros sectores y ámbitos económicos.

## REFERENCIAS

- Dirección General de Planificación Turística, 1999. *Definición y evaluación de estándares de equipamiento en las playas andaluzas, modelos de aprovechamiento y plan de actuación. Síntesis*. Junta de Andalucía.
- Dirección General de Puertos y Costas, 2002. *Libro Blanco de la Costa Valenciana*. Generalitat Valenciana, Valencia. 262 pp.
- Iribas, J.M. 2002. Una perspectiva sociológica sobre las playas. *OP Ingeniería y territorio*, 61: 78-85.
- Massó, D., V. Yepes, 2003. Guía de aplicación de sistemas de gestión ambiental a las playas. *UNE Boletín Mensual de AENOR*, 174: 8-11.
- Rubio, D. 2003. *Gestión integral de playas*. Ed. Síntesis, Madrid. 203 pp.
- Sánchez, I. 2002. *Guía municipal de gestión de playas turísticas*. Ejercicio Final de Carrera. E.T.S. Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos. Universidad Politécnica de Valencia. 515 pp.
- Yepes, V. 2002a. La explotación de playas. La madurez del sector turístico. *OP Ingeniería y territorio*, 61: 72-77.
- Yepes, V. 2002b. 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.
- Yepes, V., V. Esteban, J. Serra, 1999. Gestión turística de las playas. Aplicabilidad de los modelos de calidad. *Revista de Obras Públicas*, 3385: 25-34.
- Yepes, V., A. Cardona, 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.