

## **Turismo sostenible: La Intervención Administrativa del sector turístico en defensa del Dominio Público Marítimo Terrestre**

### **1. La protección jurídica del medio ambiente en la actualidad, y la noción de turismo sostenible**

La preocupación por la protección del medio ambiente surge durante la segunda mitad del siglo XX, como consecuencia del gran desarrollo industrial de la humanidad durante las décadas anteriores, y por comenzarse a apreciar, en ese momento, las primeras consecuencias de ello, en perjuicio del medio ambiente. Los antecedentes más relevantes de protección general –no sectorial – fueron la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Humano, Estocolmo 1972, y la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, Rio de Janeiro 1992<sup>2</sup>, aunque han sido muchos más los acuerdos e instrumentos internacionales en los que se refleja la preocupación por su protección. La protección medioambiental se ha configurado inicialmente en el plano internacional, pasando de allí a las legislaciones nacionales de los distintos Estados, pero el mayor problema que se encuentra en aquel primer nivel es la falta de competencias internacionales para dispensar una protección adecuada, puesto que la mayor parte de las normas reguladoras que encontramos son del tipo que identificamos como *soft law*. La Unión Europea (en adelante, UE) también en las últimas décadas ha estado promoviendo la

---

<sup>1</sup> Profesora asociada de Derecho Administrativo, Universitat Jaume I.

<sup>2</sup> Ambos instrumentos recogen los principios sobre los que se construye un auténtico Derecho Humano a disfrutar de un Medio Ambiente adecuado, como Derecho Humano de tercera generación, y que lo configuran a nivel internacional. Destacamos aquí los principios de soberanía estatal sobre sus propios recursos, de compromiso de no causar daños a los recursos de otros Estados, y asunción de responsabilidad en caso contrario, y principio de buena vecindad y cooperación, principio de „quien contamina paga”, y principio de prevención, en relación con el principio de precaución. De entre todos ellos, debemos destacar el principio de desarrollo sostenible, al que nos referiremos especialmente en este trabajo, que lo que pone de relieve es su compatibilidad con el desarrollo económico de las naciones.

protección medioambiental, aunque limitada, en su acción, por las competencias atribuidas a la misma por los Estados miembros<sup>3</sup>. A pesar de todo, es destacable que la preocupación por el medioambiente haya pasado a ser de un interés más difuso, a un objetivo específico con el Tratado de Lisboa en 2009<sup>4</sup>, al igual que el desarrollo sostenible en las relaciones con países terceros. De este modo, en la actualidad, las normas de la UE, recogen los principios internacionales de protección medioambiental en normas que pasan a ser *hard law* para los Estados miembros. Particularmente, en conexión con el tema que estamos tratando, cabe mencionar que en el año 2013, el Consejo y el Parlamento adoptaron el Séptimo Programa de Acción en Materia de Medio Ambiente hasta 2020 con el título «*Vivir bien, respetando los límites de nuestro planeta*», y que hace referencia especial al desarrollo económico sostenible<sup>5</sup>.

En España, el artículo 45 de la Constitución española, declara al medioambiente como valor que debe ser protegido por los poderes públicos, siendo este uno de los principios rectores de la política económica y social del Estado, y que es la base de su protección jurídica mediante el ejercicio de la potestad sancionadora (en vía administrativa), e incluso a través del *ius puniedi* del Estado, que será aplicado en los casos más graves de lesión de los valores medioambientales. Esto sin embargo, del mismo artículo de la norma suprema en España resulta atribuido, a todos los poderes públicos, una obligación de cuidado que debe plasmarse en velar por que los recursos naturales sean utilizados de forma racional. También la misma Constitución española, en su artículo 131.1 CE encomienda al Estado la misión de planificar la actividad

---

<sup>3</sup> De los artículos 11 y 191 a 193 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) resulta que la UE es competente para actuar en todos los ámbitos de la política de medio ambiente, como la contaminación del aire y el agua, la gestión de residuos y el cambio climático, si bien su ámbito de actuación se ve limitado por el principio de subsidiariedad y el requisito de unanimidad en el Consejo en los ámbitos de ordenación territorial, utilización del suelo, gestión cuantitativa de los recursos hídricos, elección de fuentes de energía y estructura del abastecimiento energético.

<sup>4</sup> Se puede afirmar que este avance consolidado en el Tratado de Lisboa no es sino producto de una evolución, en la que son hitos destacables la Recomendación 2001/331 CE, que estableció normas mínimas (no vinculantes) para las inspecciones medioambientales, y la Directiva 2008/99 CE, que obligó a los Estados miembros a establecer una protección penal adecuada. Aumentando, también, en los últimos años, el tratamiento normativo sectorial.

<sup>5</sup> La importancia de promover la sostenibilidad queda patente en Huici Sancho L. (2011), „Perspectiva del derecho del medio ambiente y de políticas ambientales de la Unión Europea”, en *Revista Catalana de Dret Ambiental*, Vol. II Núm. 1, p. 12–21.

económica general, procurando el desarrollo regional y sectorial. Esta última misión puede entrar en conflicto con la obligación de velar por la protección mediambiental, pues frecuentemente resultará que potenciar uno de estos aspectos conlleva la afectación y menoscabo del otro, lo que nos lleva a plantearnos de qué instrumentos gozarán los poderes públicos para dirimir cuando debe primar la protección medioambiental frente al desarrollo económico y cuando debe ser a la inversa.

Surge así, una especial relevancia del concepto de desarrollo económico sostenible, que referido al sector turístico, abre paso al concepto de turismo sostenible cuya incidencia jurídica debe ser delimitada. En la Declaración de Rio de Janeiro de Naciones Unidas, se definió desarrollo sostenible como la posibilidad de generar y aprovechar riqueza sin esquilmar los recursos compatibilizando la satisfacción de las necesidades actuales a través del aprovechamiento de los recursos naturales existentes, y la salvaguarda de recursos naturales para las generaciones futuras en base al principio de solidaridad. Como especialidad del desarrollo sostenible, el concepto de turismo sostenible ha sido proporcionado por la Organización Mundial del Turismo (United Nations World Tourism Organization Network – UNWTON-), que como organismo especializado de las Naciones Unidas, lo define como “El turismo que tiene plenamente en cuenta las repercusiones actuales y futuras, económicas, sociales y medioambientales para satisfacer las necesidades de los visitantes, de la industria, del entorno y de las comunidades anfitrionas”. Este concepto lleva implícita la observancia de todas las normas de protección del medio ambiente al desarrollo del sector turístico, y que en España afecta no sólo a los recursos naturales terrestres, sino también a los marinos y al litoral marítimo-terrestre. En este último aspecto nos centraremos, por su importancia turística en España, y porque a raíz del Informe Auken<sup>6</sup> se puso de relieve el gran nivel de

---

<sup>6</sup> El Informe Auken es un estudio que recoge la Propuesta de Resolución del Parlamento Europeo sobre el impacto de la urbanización extensiva en España en los derechos individuales de los ciudadanos europeos, el medio ambiente y la aplicación de la legislación de la Unión Europea basada en las peticiones recibidas (Peticiones 00/00 y 001/00) (2008/2248(INI)), y que dio lugar a la Resolución del Parlamento Europeo de 26 de marzo de 2009. Este informe declara expresamente en su Considerando Y, página 7, „...las islas y las zonas costeras mediterráneas de España han sufrido una destrucción masiva en la última década, ya que el cemento y el hormigón han saturado esas regiones de tal forma que han afectado no sólo al frágil medio ambiente costero, la mayor parte del cual está nominalmente protegido en virtud de la Directivas sobre hábitats 1/Natura 2000 y aves2, sino también a la actividad social y cultural de muchas zonas, lo que constituye una pérdida trágica e irreparable de su identidad y legado culturales, así como de su integridad

afectación de los recursos naturales costeros en este país, situación alejada de lo que debemos entender como desarrollo y turismo sostenible, según el referido informe. En el mismo, además, se pedía al Gobierno de España y de las Comunidades Autónomas implicadas a que llevasen a cabo una profunda revisión de toda la legislación afectante.

## **2. Las competencias administrativas incidenters en la ordenación de la actividad turística de la zona litoral en España**

La dificultad para lograr una legislación armonizada que permita el ejercicio de la actividad turística sostenible en España reside en el hecho de que la protección medioambiental, la ordenación turística y la ordenación urbanística, indefectiblemente vinculada a la anterior, son funciones que incumben a distintas Administraciones, por lo que el establecimiento de criterios legislativos de sostenibilidad aparece disperso, y esto puede restar efectividad a las soluciones legales cuando se trasladan a la práctica<sup>7</sup>. Por un lado, en la actividad turística existe un predominio de competencias autonómicas, pues la Constitución les atribuye competencias exclusivas en materia de promoción y ordenación del turismo, y que corresponden a las Comunidades Autónomas que así lo asumieran en sus Estatutos de Autonomía (art. 148, apartado 1º, nº 18, CE). Sin embargo, el sector turístico es de gran importancia para la economía general del Estado, donde la balanza se inclina otorgando mayormente competencias al Estado, pues a él le incumbe la dirección de la política económica general, y la competencia sobre las bases y planificación general de la economía (art. 149.1, apartado 13 CE). Si tenemos en cuenta que uno de los condicionantes para un mayor desarrollo turístico es la ordenación territorial previa, no podemos dejar de fijarnos en qué Administración será la competente para realizar esta función urbanística, máxime cuando el informe Auken, lo

---

medioambiental, y todo ello principalmente por la avaricia y la conducta especulativa de algunas autoridades locales y miembros del sector de la construcción que han conseguido sacar beneficios masivos de estas actividades, la mayoría de los cuales se han exportado”.

<sup>7</sup> Blasco Díaz, J.L. (2010), „La distribución competencial en materia de costas”, en *Revista d'estudis autonòmics i federals*, núm. 10, abril 2010, pág. 249. El autor destaca respecto a la distribución competencial en la ordenación urbanística del litoral que „esta situación ha revelado siempre, y revela actualmente, la difícil articulación de una concurrencia de títulos que comporta contradicciones entre una visión que debería ser global o integral y actuaciones en muchas ocasiones localistas o sectoriales”.

que denunciaba es un exceso de construcción en la zona litoral en perjuicio de los recursos naturales. Sobre este punto, se debe tener en cuenta la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997 que resolvió diversos recursos de inconstitucionalidad<sup>8</sup> contra la Ley 8/1990, del Suelo y el Texto Refundido de la Ley del Suelo, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1992, y vino a distribuir las competencias en materia urbanística, declarando que corresponden al Estado las competencias para la regulación de las facultades que comprende el derecho de propiedad urbana, la clasificación del suelo, la regulación del *ius edificandi* o aprovechamiento urbanístico, la regulación de los deberes básicos de cesiones, urbanización, etc., y la valoración del suelo. Mientras que reconoció a las Comunidades Autónomas las competencias siguientes sobre planificación, gestión y ejecución de los instrumentos del planeamiento, y sobre intervención administrativa en las facultades sobre el uso del suelo y de las edificaciones.

Por su parte, la regulación de las costas, contiene en esencia la protección y regulación de la zona marítimo-terrestre, y es de competencia estatal, destacándose que la conservación de la integridad del dominio público y el aseguramiento del uso público y sus valores paisajísticos son títulos legitimadores de la intervención del Estado – resulta así del artículo 132.2 CE y ha sido declarado, entre otras, en la Sentencia del Tribunal Constitucional nº 149/1991 que interpretó este precepto constitucional<sup>9</sup>. Nos interesa destacar que esta Sentencia,

---

<sup>8</sup> Los recursos presentados por varias Comunidades autónomas se basaban en que la ley invadía sus competencias sobre ordenación del territorio. El Tribunal Constitucional entendió que el complejo sistema de etapas y redistribución de beneficios y cargas entre zonas, prefiguraba un modelo urbanístico que dejaba sin margen de diferenciación a las administraciones autonómicas. En consecuencia, únicamente reconoció competencias al Estado para determinar los derechos y deberes básicos, sin entrar a detallar las técnicas urbanísticas.

<sup>9</sup> La STC 149/1991, se refirió a la competencia estatal y características del medio litoral, e interpretó en un sentido amplio las competencias estatales en lo referente al objeto de regulación como zona costera, ya que entendió que el Estado no sólo está facultado, sino obligado, a proteger el demanio marítimo-terrestre a fin de asegurar tanto el mantenimiento de su integridad física y jurídica como su uso público y sus valores paisajísticos, finalidades amparadas por el art. 45 CE (que recoge el deber general de protección del medioambiente). Posteriormente a la reforma efectuada por la Ley 2/2013 también se ha pronunciado el Tribunal Constitucional en *STC 34/2014, Fundamento Jurídico 3, según la cual*, „aunque la titularidad estatal sobre el dominio público marítimo-terrestre no es en sí misma un criterio de delimitación competencial, de esa titularidad demanial derivan una serie de facultades para el Estado, entre las que se incluyen tanto la de definir el dominio y establecer el régimen jurídico de los bienes que lo integran, como la de ejercer las compe-

declaró que la protección del dominio público exige incidir sobre otros bienes colindantes o próximos, sin cuya afectación no se podría asegurar el acceso a aquél ni preservar su valor paisajístico, de modo que, con tal finalidad, el Tribunal Constitucional permite al legislador que a este efecto, pueda ampliar la calificación de dominio público a todos o algunos de esos bienes, y delimitar en los demás el contenido de la propiedad privada conforme a su función social. Sin duda este criterio extensivo de lo que se debe preservar como zona marítimo-terrestre afecta a las competencias conexas sobre ordenación urbanística y turística a ejercer en la misma, que deberán adaptarse, en la práctica, a las limitaciones impuestas por la regulación estatal al respecto.

A lo anterior cabe añadir que, incluso las entidades locales, tienen algunas competencias en defensa de sus propios intereses, tal y como recoge la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, que les atribuye competencias en ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística, o en turismo (ex artículo 25.2.e y m), y también en la protección del medio ambiente (ex artículos 25.2.f, 26.d y 28). Aunque las competencias de las entidades locales, en algunos puntos son residuales, no debemos obviarlas, porque vienen a terminar de configurar un sistema competencial excesivamente fragmentado y difícil de armonizar.

De lo expuesto, se deduce que la protección del medio ambiente, en general, en España, es competencia de todas las Administraciones públicas<sup>10</sup>, que pueden en sus distintas funciones de ordenación del territorio y de la actividad turística afectarle, y por tanto deben ponderar el impacto de las mismas en el medio natural, pero cuando se trata de la zona costera cabe la posibilidad de intervención estatal en defensa de la zona marítimo-terrestre por aplicación de esa interpretación extensiva que de su concepto admite el Tribunal Cons-

---

tencias necesarias para preservarlo, mejorarlo, conservarlo y asegurar su adecuada utilización, por lo que estas facultades son susceptibles de condicionar o modular las competencias autonómicas, cuando tales competencias se despliegan sobre ese demanio público de titularidad estatal". En sentido semejante, también se ha pronunciado el TC en sentencias más recientes como la STC 6/2016 de 21 de enero y STC 28/2016, de 18 de febrero, que resuelven recursos de inconstitucionalidad contra la Ley 2/2013, por haberse afectado las competencias autonómicas en la materia. Para un estudio más extenso al respecto vid. Jaria I Manzano J. (2015), „Jurisprudencia constitucional en materia de protección del medio ambiente”, en *Revista Catalana de Dret Ambiental*, Vol. VI Núm. 2 (2015), págs. 1–8.

<sup>10</sup> Esto sin embargo, no significa ausencia de criterio organizador de tales competencias, al contrario, el Tribunal Constitucional ha venido aplicando los principios de colaboración y de competencia prevalente, entre otras en Sentencia 149/1998, Fundamento Jurídico 5, y en Sentencia 46/2007, Fundamento Jurídico 5.

titucional.

### **3. Principales ámbitos de control administrativo**

Llegado este punto, y ante las dificultades de unificar normativamente la cuestión, podemos plantearnos qué instrumentos de control administrativo en las esferas turística y urbanística pueden ser útiles a la finalidad de preservar la zona costera y así dar cumplimiento a la petición incluida en el Informe Auken que interesaba de los gobiernos estatal y autonómicos en España, una revisión legislativa que fomentase la protección medioambiental del litoral. Esta cuestión la tratamos a continuación, diferenciando la reforma de 2013 realizada en materia de costas y las reformas normativas urbanísticas de los últimos años.

#### **3.1. La legislación de Costas: Su reciente reforma y posterior nulidad parcial**

La Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas fue modificada mediante la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley de costas de 1988, la Ley declaraba en su Exposición de Motivos que su finalidad era proporcionar seguridad jurídica, estableciendo un marco normativo que permitiese proveer de mayor estabilidad a las relaciones jurídicas en el ámbito físico costero<sup>11</sup>. En el fondo, la reforma llevaba implícita una tendencia a reducir ciertas limitaciones contenidas en la Ley de Costas de 1988, y así favorecer el desarrollo urbanístico y de actividades económicas, en la zona litoral<sup>12</sup>. De hecho, este objetivo queda patente al referirse la misma al uso sostenible del litoral, que va a pretender encontrar un punto de equilibrio entre protección suficiente de la costa y liberación de su estricto régimen jurídico con finalidades de desarrollo económico. Además, no hay que olvidar el momento económico de su aprobación, que seguía la estela de las consecuencias de la crisis económica iniciada en los años 2007–2008, de modo que, desde el punto de vista económico, viene puede identificarse con una acción para recuperar la estabilidad económica perdida con la crisis, y emanada de la fun-

---

<sup>11</sup> Cuatrecasas, Gonçalves Pereira (2013), „Nota monográfica sobre la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley de costas de 1988”, página 2.

<sup>12</sup> Sobre el contenido de la reforma vid. Balza Aguilera J., Gutiérrez Hernández M.J., y Picó Barandiarán E. (2013), „La reforma de la Ley de Costas”, en *Actualidad Jurídica Uría Menéndez* n° 35–2013, págs. 98–103.

ción del Estado como responsable de la planificación de la política económica general. Para compensar la tendencia liberalizadora encontramos que de forma coetánea, y por influencia de las normas de la UE, se aprobó la Ley 21/2013, de evaluación ambiental, cuya función es reforzar las medidas de protección medioambiental en la ejecución de un proyecto a implantar en determinado territorio<sup>13</sup>. La Ley 2/2013 de reforma de la Ley de Costas, fue objeto recurso de inconstitucionalidad, recientemente resuelto por el Tribunal Constitucional (en adelante, TC), quien ha terminado anulando parte de la reforma por incurrir en un supuesto de “arbitrariedad prohibida al legislador”, según recoge la Sentencia del TC de 5 de noviembre de 2015. Los principales puntos anulados, por contener una alteración arbitraria del concepto legal y del contenido del dominio público marítimo-terrestre, se traducen en una reducción de la protección dispensada para favorecer los usos urbanísticos o turísticos del medio litoral, y se centran, en primer lugar en la nueva delimitación del concepto de dominio público marítimo-terrestre, tanto en relación con las playas, como en relación con los accidentes geográficos, pues se excluyeron por la Ley inicialmente los terrenos inundados artificialmente que antes no eran demaniales, pero el TC, considera que estamos ante un concepto invariable que no puede ser alterado ni siquiera por las modificaciones naturales derivadas del cambio climático; En segundo lugar, la Ley excluyó determinados terrenos de núcleos de población del dominio público marítimo-terrestre, núcleos residenciales y áreas de viviendas históricamente consolidadas y antropizadas con anterioridad a 1988, norma que igualmente el TC anuló por suponer una modificación legislativa de la realidad litoral; En tercer lugar, la Ley desarrollaba un procedimiento de deslinde con su vertiente registral y sus consecuencias, previendo su publicidad adicional en la web del Ministerio de Medio Ambiente, y que, en parte fue declarado nulo por el TC, si suponía pérdida de la zona litoral para integrarse en la propiedad privada como consecuencia de las alteraciones anteriores declaradas nulas. Finalmente, respecto al régimen concesional, el plazo máximo de duración pasó a ser de setenta y cinco años con la reforma, pero el TC, consideró este plazo excesivo, e incompatible con adecuada protección costa y sus recursos naturales, y anuló la ampliación del plazo. La conclusión es que de la interpretación constitucional del concepto de dominio público marítimo terrestre y su régimen jurídico restrictivo son nociones que hacen de la protección del medioambiente litoral un valor preferente, como regla

---

<sup>13</sup> García Ureta A. (2015), „Protección de la biodiversidad, mercados, compensación por daños y bancos de conservación”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 198, Madrid, septiembre–diciembre, págs. 327–360.

general, frente al aspecto de desarrollo económico, y que aquel prima sobre en lo referente a las costas.

### **3.2. La ordenación urbanística en la zona litoral**

Sin duda, la ordenación urbanística incide en el desarrollo de la actividad turística por ser un presupuesto para la misma, y puede afectar decisivamente a los valores medioambientales a preservar. Una de las críticas que recibe la regulación de este ámbito en los últimos años es que en la práctica, están primando sobre las leyes de ordenación territorial, urbanística y de medio ambiente, otras normas de carácter sectorial que comprometen la adecuada protección medioambiental<sup>14</sup>.

A pesar de todo, la legislación urbanística, tras la reforma realizada por la Ley del Suelo de 2007 y el Texto Refundido de la Ley del Suelo de 2008, introdujo algunos mecanismos de control que sirven para preservar dichos valores medioambientales. Actualmente, con la vigencia del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, y que sustituye a las normas del suelo de 2007–2008, estos mecanismos se mantienen y son aplicables tanto, en general, en el ejercicio de la actividad urbanística de cualquier parte del territorio, como en particular, en relación, con la zona marítimo-terrestre. En el RD-Legislativo 7/2015, además de recogerse expresamente el principio de desarrollo territorial y urbano sostenible (art. 3), encontramos que los instrumentos de ordenación territorial y urbanística están sometidos a evaluación ambiental (art. 15) mediante la incorporación al expediente administrativo del informe de sostenibilidad ambiental de los instrumentos de ordenación de actuaciones de urbanización, que deberá incluir un mapa de riesgos naturales del ámbito objeto de ordenación, y además este informe se complementa, con otros informes de protección sectorial de recursos naturales<sup>15</sup>.

Finalmente, cabe destacar que algunas normas autonómicas sobre ordena-

---

<sup>14</sup> Vid. Gómez González J.M. (2015), „Dret i polítiques ambientals a les Illes Balears”, en *Revista Catalana de Dret Ambiental*, Vol. VI, Núm. 2 (2015), págs. 18–34.

<sup>15</sup> En este sentido, se prevé la inclusión del informe de la Administración hidrológica sobre la existencia de recursos hídricos necesarios para satisfacer las nuevas demandas y sobre la protección del dominio público hidráulico, y el de la Administración de costas sobre el deslinde y la protección del dominio público marítimo-terrestre, en su caso. Estos informes son determinantes para el contenido de la memoria ambiental, que solo podrá disentir de ellos de forma expresamente motivada.

ción del territorio toman en cuenta en el ejercicio de sus competencias urbanísticas su función de protección del medioambiente, y consideran también el impacto medioambiental que el ejercicio de la función urbanística podría conllevar<sup>16</sup>. Finalmente, conjugando la ordenación urbanística sostenible y la actividad turística, la Comunidad de Canarias aprobó, las Directrices de Ordenación del Turismo en dicha Comunidad mediante la Ley 19/2003, de 14 de abril, en un intento de integrar la sostenibilidad dentro de la actividad económica principal del archipiélago<sup>17</sup>, acogiendo por este motivo, un modelo innovador de ordenación.

#### 4. Conclusiones

La zona litoral es uno de los lugares que más riqueza medioambiental presenta en países como España, al mismo tiempo es uno de los pilares de la economía nacional a través del sector turístico. Sin embargo, la compatibilidad de ambos no es fácil de lograr, ejemplo de ello es la STC 5 noviembre de 2015, que declara nulidad de los preceptos de la Ley sobre protección y uso sostenible del litoral de 2013, que redujo la protección del litoral, y que pretendía favorecer e impulsar la actividad económica en la zona costera al reducir las zonas protegidas. De dicha sentencia se desprende la superioridad de los valores medioambientales sobre los empresariales en caso de conflicto. La Constitución española no regula la protección del medioambiente como un derecho subjetivo ni como un Derecho Fundamental, a pesar de que las normas internacionales lo configuran como un Derecho Humano de tercera generación. Esta configuración debe permitir la compatibilidad con el desarrollo económico, y es por ello por lo que merecen mayor importancia práctica las evaluaciones de impacto medioambiental que regula la legislación urbanística estatal en España, o la fijación de unas directrices de ordenación de la actividad turística,

---

<sup>16</sup> En este sentido, destacan, entre otras, el Decreto 57/2004, de 18 junio, aprueba las Directrices y Plan de Ordenación Territorial del Litoral de la Región de Murcia, el Decreto 43/2007, de 13 marzo, que aprueba definitivamente el Plan Territorial Sectorial de Protección y Ordenación del Litoral de la Comunidad Autónoma del País Vasco, la Ley 4/2004, de 30 de junio, de la Generalitat Valenciana, de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje, el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio y de Espacios Naturales de Canarias, aprobado por Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, Ley 2/2004, de 27 de septiembre, del Plan de Ordenación del Litoral de Cantabria.

<sup>17</sup> Vid. Villanueva Cuevas, A. (2012), „La sostenibilidad como criterio de intervención pública en materia de turismo: El ejemplo de Canarias”, en *Seminario Permanente de Ciencias Sociales* n° 2012/8, Ed. Facultad de Ciencias Sociales de Cuenca, UCLM (Cuenca).

como se regulan en la legislación autonómica Canaria. Ambos mecanismos pueden ser muy adecuados para la valoración de dicho impacto en el medio ambiente, especialmente, en el litoral, tanto de la actividad turística, como de la actividad urbanística que precede a aquella, por lo que se propone su generalización en los expedientes administrativos urbanísticos con finalidad turística, o con suelo reservado a actividad turística, de modo que se incorpore a través de los mismos la evaluación de sostenibilidad de la actividad turística proyectada. En la práctica esto permitiría en mayor medida compatibilizar la protección del medio marítimo terrestre y las actividades económicas proyectadas en el mismo.

### Summary

Coasts have always been a subject of intense protection and have been considered as a collective good of particular value for the humans. In Spain, given the State ownership thereof and its configuration as a public domain good, its legal regime lead us to consider the littoral lands as an inalienable, unseizable, and imprescriptible property. Its traditional protection has carried as well, a considerable amount of prohibitions and limitations on its use. But, nowadays, administrative intervention has focused its attention in some economic sectors as the tourist one in order to limit its development to suit it in an environmental protection politic that is needed to balance the littoral preservation with the exploitation of one of the most important economic sectors in Spain, as it is the tourist one. This work aims to show an outlook of the current regulation of the coasts as the scope in which the tourist sector development has to suit.

**Keywords:** Sustainable tourism, coasts regime, tourist sector, development, administrative intervention, littoral preservation

### Streszczenie

Wybrzeże morskie od dość dawna stanowi przedmiot dość intensywnej ochrony jako dobro wspólne o szczególnym znaczeniu dla ludzkości. W Hiszpanii uznaje się bowiem brzeg morski jako dobro publiczne, stąd system prawa hiszpańskiego uważa wybrzeże jako niezbywalne dobro. Tradycyjna ochrona wybrzeża ograniczała się do wprowadzania zakazów lub ograniczeń w sferze korzystania z niego. Współczesne działania administracji skierowane są na regulację niektórych sektorów ekonomii, w tym sektora turystycznego. Wprowadza się daleko idące ograniczenia do korzystania z niego. Dąży się tym samym do zrównoważenia stopnia rozwoju środowiska

do zapotrzebowania na jego odwiedzanie przez turystów. Turystyka w Hiszpanii jest jedną z podstawowych gałęzi ekonomii hiszpańskiej. Z tego też powodu rząd Hiszpanii dąży do wdrożenia w całej rozciągłości polityki zrównoważonego rozwoju. Celem pracy jest ukazanie perspektywy hiszpańskich regulacji prawnych dotyczących wybrzeża morskiego.

**Słowa kluczowe:** zrównoważona turystyka, sektor turystyki, rozwój, interwencja administracyjna, konserwacja wybrzeża