EL DOMINIO PÚBLICO MARÍTIMO TERRESTRE

COMO INTRUMENTO PARA LA CONSERVACIÓN DE LAS DUNAS COSTERAS

Fernando de la Torre Fernández

fdelatorre@miteco.es

Demarcación de Costas en Asturias
Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar
Ministerio para la Transición Ecológica

Introducción

En este capítulo se procederá a un somero análisis de la evolución que ha sufrido la propiedad pública en materia de costas, para proceder al estudio un poco más pormenorizado de los conceptos reflejados en las leyes de costas recientes, en lo que se refiere a las dunas.

Posteriormente, se analizará la definición actual del dominio público marítimo-terrestre (DMPT) en las dunas en el vigente Reglamento de Costas, pronosticando los tipos de hábitats o comunidades vegetales que podrían presentarse, en la costa cantábrica, en esas porciones de terreno.

Evolución de la propiedad pública en la costa

No es reciente en el ordenamiento jurídico del territorio la protección contra la explotación del litoral. Así, y sin ánimo de exhaustividad, la costa se habría ya incluido como un bien que goza de particulares protecciones en el derecho romano, dentro de las *res communes*, como cosas que no pueden ser apropiadas o aprehendidas por nadie. A partir de ese momento, pasando por las Partidas de Alfonso X y las numerosas leyes de costas y puertos que se han ido sucediendo en España desde los tiempos de Isabel II, la costa se ha constituido como un bien singular con una particular y variable protección jurídica.

Considerando que la evolución legislativa mencionada en el párrafo anterior no sería objeto de análisis en este momento, debe entonces centrarse la atención sobre el régimen jurídico de la costa las últimas décadas.

Con la llegada de la democracia, la Constitu-

En el procedimiento de deslinde del dominio público marítimo terrestre, se establecen –entre otros- los límites de los terrenos demaniales, cuya titularidad ostentará el Estado

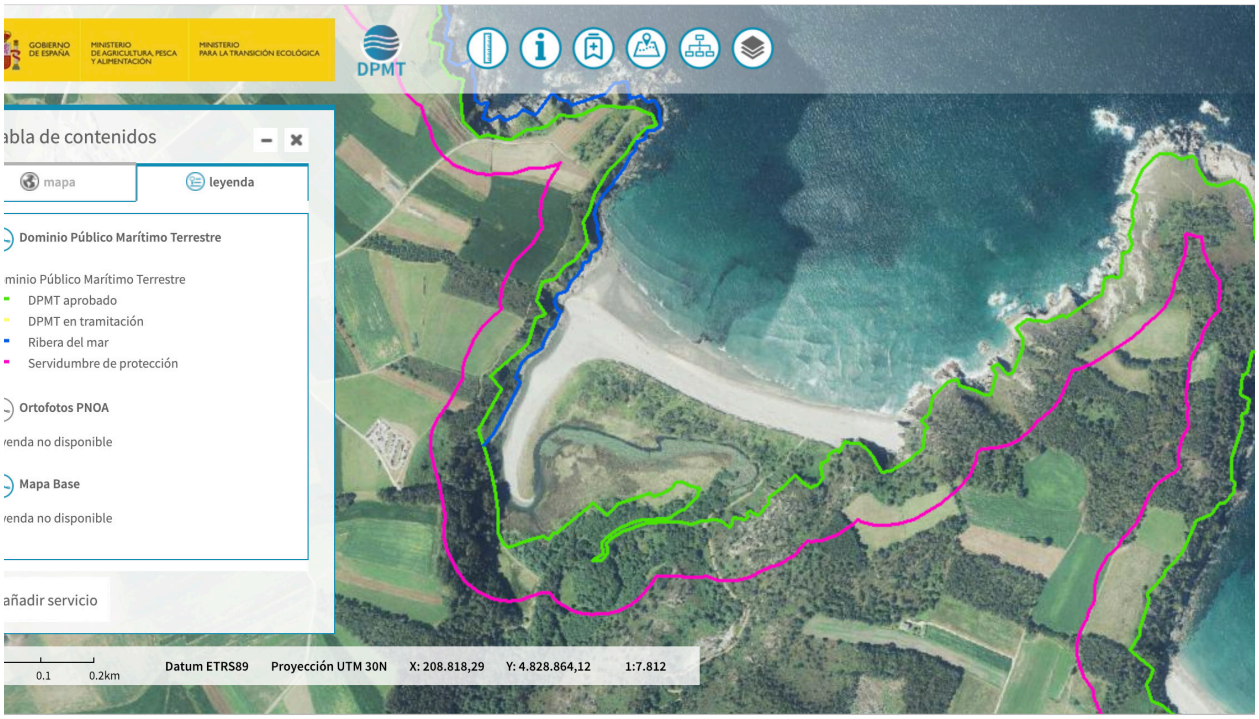

Figura 1 — Herramienta visor de los límites del DPMT facilitada por el Ministerio para la Transición Ecológica. En la imagen, delimitación de la Ribera del mar (azul), DMPT aprobado (verde) y Servidumbre de Protección (rosa). https://sig.mapama.gob.es/dpmt/

ción de 1978 recoge de forma expresa (art. 132.2 CE) la necesidad de incluir a las playas y a la zona marítimo-terrestre dentro los bienes de dominio público estatal. Es preciso entonces definir al menos los dos conceptos nuevos que recoge este apartado de la norma, la zona marítimo terrestre y el dominio público estatal.

Debe tenerse en cuenta que conforme a la Ley de Costas de 1969 (Ley 28/1969, de 26 de abril, sobre costas), que en aquel momento estaba vigente, la zona marítimo terrestre es el espacio de las costas o fronteras marítimas que baña el mar en su flujo y reflujo, en donde sean sensibles las mareas, y las mayores olas en los temporales ordinarios, en donde no lo sean. Esta zona se extiende asimismo por las márgenes de los ríos hasta el sitio en que sean navegables o se hagan sensibles las mareas.

Por otro lado, el dominio público (también llamado demanio) es el conjunto de bienes de titularidad pública destinados al uso o servicio público o bien aquellos a los que una ley califica de forma expresa como tales. Estos bienes, propiedad entonces de una Administración, gozan de una mayor protección que otros bienes de las Administraciones que se denominan patrimoniales (en los demaniales su titularidad no puede ser transmitida por las acciones de un tercero, conforme dispone el mencionado artículo de la Constitución y la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas).

Hecho este inciso, y asimilando que como punto de partida la Constitución ordena que las playas y todos aquellos medios litorales asimilables a los marismeños o estuarinos debían ser incorporados al dominio público del Estado, la protección de los medios litorales costeros avanzó en aquellos años de forma más bien discreta. Esto podría deberse a los pasados fenómenos de urbanización costera, en algunos puntos abiertamente inadecuada, que se habían producido en los años anteriores, y por los importantes procesos de reestructuración, modernización y descentralización que las distintas Administraciones Públicas habrían de asumir en ese periodo.

Es evidente que la promulgación de la Ley de

Costas de 1988 (Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas) supuso un punto de inflexión en la definición del dominio público y la conservación de los medios naturales del litoral.

Como punto de partida la Ley define los bienes de dominio público que integrarán lo que pasará entonces a denominarse como "*Ribera del mar*", incluyendo dentro de la misma a los medios costeros sedimentarios y a las riberas de las rías.

Así el artículo tercero incluye dentro de este concepto a las marismas, albuferas, marjales, esteros y, en general, las partes de los terrenos bajos que se inundan como consecuencia del flujo y reflujo de las mareas, de las olas o de la filtración del agua del mar, con una definición bastante similar a la ya recogida en la ley de finales de los sesenta.

No obstante, la verdadera novedad llegaría con la asunción de que la totalidad de las dunas pertenecen también a la Ribera del mar y por lo tanto al dominio público estatal, que con la publicación de esta Ley pasará a denominarse ya dominio público marítimo-terrestre.

Este precepto de la norma es un avance particularmente notable desde el momento en el que la ley en materia de costas que hasta ese momento había estado en vigor (1969) recogía como propiedad pública únicamente las playas, y no las cadenas de dunas que, eventualmente, pudieran existir tierra adentro de las mismas. Además, la propiedad pública debía extenderse únicamente a aquellas formadas por arenales o pedregales en superficie casi plana, con vegetación nula o escasa y característica. Resulta evidente que la Ley entonces pretendía incluir dentro del suelo público únicamente al denominado desierto mesolitoral, que no destaca por su extensión ni por ser un hábitat con una particular riqueza o variabilidad de especies.

La redacción original de la Ley de Costas de 1988, y su pretensión de incluir a cualquier sistema dunar dentro del dominio público, fue rápidamente enmendada con la aprobación del Reglamento de la Ley de Costas de 1989 (Real Decreto 1471/1989, de 1 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento general para desarrollo y ejecución de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas). En ese momento, y a través de la modulación de los efectos de la Ley a través de un Reglamento, se limitan las dunas que deben ser demaniales a las cadenas de dunas que estén en desarrollo, desplazamiento o evolución debida a la acción del mar o del viento marino. Asimismo se incluirán en el dominio público marítimo-terrestre las fijadas por vegetación hasta el límite que resulte necesario para garantizar la estabilidad de la playa y la defensa de la costa.

Sin hacer mayor hincapié en este detalle, es relevante destacar el hecho de que la importante modulación o limitación del contenido de la Ley a través de un instrumento de menor rango como es un reglamento originó distintas interpretaciones, e incluso sentencias judiciales, que afirmaban la demanialidad de los conjuntos dunares, sin entrar a analizar las circunstancias expuestas en el Reglamento.

Si bien sobre el contenido de la Ley de Costas se pronunció el Tribunal Constitucional en su Sentencia 149/1991, de 4 de julio, los aspectos más importantes de la Ley modificados por el Tribunal, son aquellos que regularían la ordenación urbanística y del territorio en la franja costera, no así la propia definición de los bienes que integran el dominio público marítimo-terrestre.

Llegados a este punto, debe considerarse que las reformas llevadas a cabo en la Ley de Costas de 1988 a través de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral, no han supuesto cambios destacables en la definición de la Ribera del mar, sino que se limita en este aspecto a incorporar a la propia redacción de la Ley las limitaciones a la expansión demanial que hasta ese momento habían sido únicamente reglamentarias.

En el momento de la promulgación de esta

Ley (mayo de 2013) es evidente que la mayor parte de las provincias costeras españolas tienen ya sus deslindes finalizados o a punto de finalizar, restando únicamente pequeños tramos de costa donde hubieran recaído sentencias desfavorables o particulares avatares administrativos.

El escenario actual

Por primera vez en años se incorporan nuevas definiciones, redacciones y condicionantes mediante la aprobación del Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de Costas.

El apartado cuarto, letra c), del artículo 3 del mencionado Reglamento hace en primer lugar una definición de los términos que pasarán a emplearse en la definición de la Ribera del mar y, por ende, del dominio público marítimo-terrestre. Se trascribe lo referente a los medios dunares:

Fotografía LIFE+ARCOS

Figura 2 — Herbazal-matorral dominado por el camétifo *Helichrysum stoechas* característico de la vegetación dunar propia del hábitat 2130 Dunas grises, en la localidad cántabra de Berria.

"*Dunas: Depósitos sedimentarios, constituidos por montículos de arena, tengan o no vegetación, que se alimenten de la arena transportada por la acción del mar, del viento marino o por otras causas. A efectos de la determinación del dominio público marítimo-terrestre se diferenciarán los distintos tipos de duna:*

***Duna en desarrollo o embrionaria**. Duna con muy pequeña cobertura vegetal.*

***Duna en desplazamiento o evolución**. Duna poco o nada vegetada, formada por arena suelta, que avanza desde la costa hacia tierra adentro por la acción del viento marino.*

***Duna primaria.** Duna con cobertura parcial de vegetación.*

***Duna secundaria**. Duna no estabilizada o en desplazamiento con cobertura de vegetación herbácea que puede alcanzar hasta el cien por ciento y/o vegetación leñosa arbustiva o arbórea que puede alcanzar hasta el setenta y cinco por ciento de su superficie.*

***Duna estabilizada**. Duna estable, colonizada por vegetación leñosa arbustiva o arbórea, en más del setenta y cinco por ciento de su superficie.*

***Duna relicta**. Duna formada en otro tiempo geológico que ha quedado aislada tierra adentro o colgada sobre una costa rocosa, sin vinculación con ninguna playa.*

Para el cálculo de los porcentajes fijados se utilizará la totalidad de la superficie de la duna. El porcentaje de vegetación se entiende referido a la proyección de la parte aérea del árbol o arbusto sobre el suelo. En el cálculo del porcentaje no se computarán las revegetaciones realizadas con posterioridad a la entrada en vigor de la Ley 2/2013, de 29 de mayo".

Posteriormente, en la misma norma, el artículo cuatro, letra c), afirma:

"*Se considerará que son necesarias para garantizar la estabilidad de la playa y la defensa de la costa las dunas que estén en desarrollo, desplazamiento o evolución debida a la acción del mar o del viento marino, las dunas primarias y las dunas secundarias hasta su borde interior. Se entiende que no son necesarias para garantizar la estabilidad de la playa y la defensa de la costa las dunas relictas y las dunas estabilizadas, salvo en aquellos casos excepcionales en que la mejor evidencia científica disponible demuestre que la duna estabilizada es necesaria para garantizar la estabilidad de la playa y la defensa de la costa*".

Las definiciones de los tipos dunares no parecen responder a una clasificación desde el punto de vista botánico ni geomorfológico, sino que responden más bien a una artificial creada meramente con este propósito, para definir los bienes que se pretende que queden incluidos en el dominio público marítimo-terrestre.

Antes de la promulgación de este Reglamento, se entendían incluidas en el dominio público marítimo-terrestre las dunas "*fijadas por vegetación hasta el límite que resulte necesario para garantizar la estabilidad de la playa y la defensa de la costa*", conforme disponía el derogado RD 1471/1989. En la actualidad, se excluyen de forma expresa en primer lugar las dunas relictas, aisladas tierra adentro o colgadas sobre costa rocosa (aunque es cierto que la abundancia e importancia de estos medios inalterados en la costa cantábrica central es escasa).

Por otro lado, se excluyen las dunas estabilizadas, es decir colonizadas por vegetación leñosa arbustiva o arbórea, en más del setenta y cinco por ciento de su superficie.

No debe quedarse al margen de la discusión la definición de lo que es considerado vegetación arbustiva o la cubierta formada por arbustos.

Debe tenerse en cuenta que la palabra "*arbustiva*" y "*arbusto*" aparecen dos veces en el artículo concreto para tratar de definir a la porción de dunas que no pertenecerían al demanio costero.

En una primera interpretación lógica del precepto habría que buscar las relaciones del mismo con otras normas legales del ordenamiento jurídico español. En primer lugar puede consultarse, por evidente razón de la materia, a la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, que es anterior al Reglamento de Costas. Esta Ley, en su artículo 5, habla de los cuatro tipos de especies vegetales que considera: arbóreas, arbustivas, de matorral o herbáceas.

Por otro lado, el diccionario de la Real Academia Española define un arbusto como una planta leñosa, de menos de cinco metros de altura, sin un tronco preponderante, porque se ramifica a partir de la base. Una definición similar se aplica al término mata, planta que vive varios años y tiene tallo bajo, ramificado y leñoso.

Tanto desde el punto de vista de las interpretaciones y usos científicos debe centrarse también el debate en las diferencias entre las formaciones de arbustos y los matorrales. Pio Font Quer en su conocido Diccionario de Botánica deja claro que el nombre de arbusto debe destinarse a aquellos ejemplares de portes máximos entre los 2 y 5 metros, reservando el nombre de matas o subarbustos para aquellos que no alcanzan estos portes.

Por otro lado, la clasificación de tipos biológicos de Raunkiaer, establece precisos límites a los portes, pudiendo relacionarse los matorrales con plantas leñosas entre Caméfitos y Nanofanerófitos, mientras que los arbustos se encontrarían en el intervalo entre Microfanerófitos y Mesofanerótifos.

Por lo anterior, una vegetación espontánea densa arbustiva de plantas de los géneros *Salix*, *Ligustrum* o *Arbutus* podría indicar, por su elevado porte que puede alcanzar entre 3 y 5 metros, la no pertenencia de dichos terrenos al dominio público marítimo-terrestre, mien-

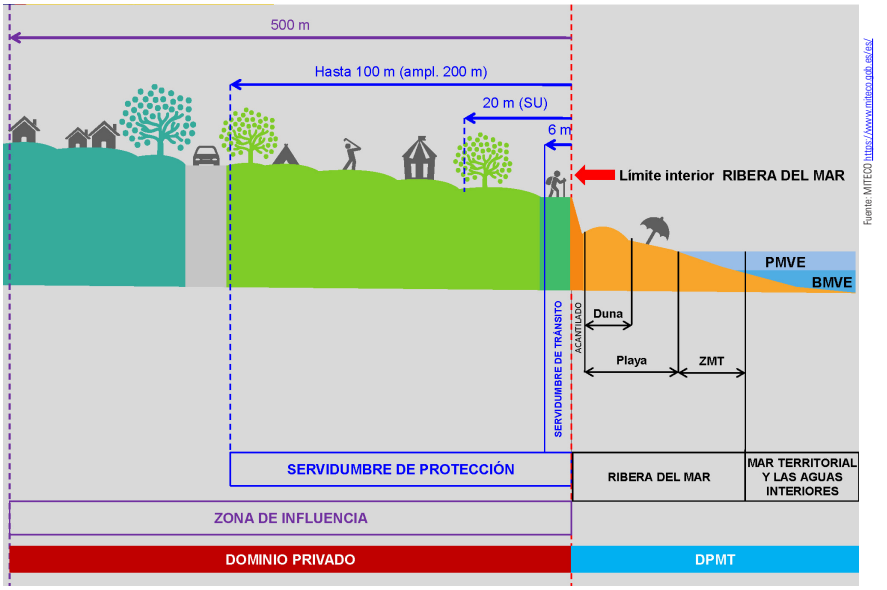

Figura 3 — Extensión del dominio público marítimo terrestre y de algunas limitaciones impuestas sobre los terrenos contiguos. BMVE Bajamar máxima viva equinioccial= ; PMVE = Pleamar máxima viva equinoccial; ZMT = Zona Marítimo-Terrestre, DPMT = Dominio Público Marítimo-Terrestre.

tras que compactos matorrales de los géneros *Ulex*, *Cytisus* o *Smilax* no serían argumento suficiente para excluir a unas dunas del dominio público marítimo-terrestre.

No obstante, al hilo de lo contenido en la vigente Ley y Reglamento, un adecuado análisis de la evolución del campo dunar en las últimas décadas, en conjunción con un pronóstico de la evolución futura, puede condicionar la retirada tierra adentro del límite del dominio público marítimo-terrestre, conforme al artículo cuatro, letra c, del Reglamento de Costas:

"(…) *salvo en aquellos casos excepcionales en que la mejor evidencia científica disponible demuestre que la duna estabilizada es necesaria para garantizar la estabilidad de la playa y la defensa de la costa*".

La Ley y el Reglamento dejan así la puerta abierta a la inclusión en el dominio público marítimo-terrestre de terrenos que serían necesarios para que el avance de la dinámica marina tierra adentro movilice, en un futuro, nuevos áridos a la playa, impidiendo así que la actividad humana los fije apartándolos de los procesos naturales, como por ejemplo, a través de una urbanización de los mismos.

Es evidente que porciones de terrenos que actualmente no están al alcance de los mayores temporales podrían llegar a estarlo como consecuencia de los fenómenos de cambio climático y de incremento del nivel del mar.

En este sentido el Boletín Oficial del Estado publicó, el 24 de julio de 2017, la Estrategia de Adaptación al Cambio Climático de la Costa Española, donde se analizan los impactos previsibles del cambio climático sobre la costa, los efectos de dicho cambio que podrían darse sobre medios naturales y artificiales y las prevenciones que los distintos agentes deberían adoptar en relación a este fenómeno.

Eficacia de la demanialización de los espacios dunares

No cabe la menor duda de que el hecho de atribuir la propiedad de un espacio a la Administración Pública deja al margen del mismo una buena serie de presiones. Muchos de los usos que se podrían otorgar a un terreno, transformando el entorno, están en buena medida condicionados a ostentar la propiedad del mismo.

Por otro lado, debe tenerse en cuenta que únicamente se permite en el dominio público marítimo-terrestre aquellos usos que, por

su naturaleza deban ubicarse en el mismo o presten servicios necesarios o convenientes para su disfrute. Por lo anterior, la declaración del espacio como público representa una primera limitación directa a los usos que podrían desarrollarse en el mismo y por lo tanto una protección de los eventuales hábitats naturales que pudieran presentarse en dicho espacio.

No obstante, la Sentencia 149/1991, de 4 de julio, del Tribunal Constitucional a la que antes nos referimos afirma que titularidad del dominio público no es, en sí misma, un criterio de delimitación competencial y que, en consecuencia, la naturaleza demanial no aísla a la porción del territorio así caracterizado de su entorno, ni la sustrae de las competencias que sobre ese aspecto corresponden a otros entes públicos que no ostentan esa titularidad. Es decir, la demanialización de un sistema dunar no representa impedimento alguno para la aplicación de la normativa de protección ambiental.

Por lo tanto, sobre este dominio público, en virtud de la normal distribución de competencias, otras Administraciones pueden proceder, a modo de ejemplo, a la declaración de cualquiera de los espacios protegidos previstos en la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, a la deseable calificación de los suelos como no urbanizables o a la identificación y protección de determinados taxones o hábitats.

La Ley de Costas prevé desde su primera redacción la compensación a aquellos particulares que hubieran sido propietarios de los terrenos, cumpliendo una serie de condicionantes, con anterioridad a la aprobación de un deslinde mediante el otorgamiento de una concesión administrativa. No obstante, la concesión administrativa se otorgará para el ejercicio de unos derechos concretos y con unos usos específicos, con lo que se antoja difícil la transformación radical de un medio dunar mediante una concesión a un particular, ya que los usos del terreno deberían ser los mismos que en el momento de aprobación de la Ley de Costas.

De forma adicional, en lo que se refiere a la transmisión de las concesiones mencionadas, la reforma de la Ley de Costas llevada a cabo en 2013 permite la transmisión onerosa e inter vivos de derechos de concesión en el dominio público marítimo-terrestre. No obstante, la transmisión de estos derechos está condicionada por una serie de requisitos administrativos, tiene un horizonte temporal finito y acarrea mayores impedimentos que la transmisión de una propiedad privada.

Desde el punto de vista de las comunidades vegetales, y a tenor de lo expuesto, la Administración del Estado debería proceder a la declaración de dominio público marítimo-terrestre de las dunas dominadas por gramíneas psamno-halófilas de las dunas embrionarias, primarias y secundarias. Así las comunidades de la clase *Ammophiletea*, tanto en sus comunidades incipientes con *Honckenya peploides* como en las dunas primarias y secundarias dominadas por la grama del norte (*Elytrigia juncea* subsp. *boreoatlantica*) y por el barrón de las dunas (*Ammoplila arenaria subsp. arundinacea*) debería ver sus territorios incluidos en los bienes demaniales.

A tenor del análisis efectuado anteriormente en relación a la cobertura y al porte de las plantas leñosas, la comunidades vegetales de las dunas grises o terciarias (*Crucianelletalia maritimae*) deberían también ser integradas dentro del dominio público marítimo-terrestre, considerando que las plantas que lo integran se caracterizan, además de por su especificidad, por la escasa cobertura que suelen ofrecer y su pequeño porte.

Ya tierra adentro, conforme a lo que sería una distribución potencial típica de las dunas, debería entonces analizarse caso a caso la cobertura vegetal de las formaciones arbustivas y su vulnerabilidad frente a los procesos de regresión de la línea de costa y futuro cambio climático, para establecer los límites del dominio público marítimo-terrestre en cada caso.