

# RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS DUNAS LITORALES<sup>1</sup>

FELIPE IGLESIAS GONZÁLEZ  
Universidad Autónoma de Madrid

## *Cómo citar/Citation*

Iglesias González, F. (2023).  
Régimen jurídico de las dunas litorales.  
*Revista de Administración Pública*, 221, 55-92.  
doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rap.221.02>

## **Resumen**

Las dunas litorales constituyen un elemento clave en la protección del dominio público-marítimo terrestre. Su regulación ha ido cambiando y todas las modificaciones normativas han afectado a las dunas litorales. Identificamos elementos de continuidad en esta evolución normativa, como la consideración como dominio público de las dunas en desplazamiento, pero también se han considerado como dominio público las dunas que ya no se desplazan hasta donde sea necesario para garantía de la estabilidad de la playa y la defensa de la costa. Existen otras herramientas jurídicas para la protección de las dunas litorales, por ejemplo, los espacios naturales protegidos, que pueden garantizar la protección y regeneración de las dunas, con pleno respeto de la propiedad privada.

## **Palabras clave**

Duna litoral; dominio público marítimo-terrestre; regeneración de dunas; estabilidad de la playa; defensa de la costa.

---

<sup>1</sup> Este trabajo se ha desarrollado en el marco del proyecto TED2021-130900B-I00, Regeneración Urbana Climática (Reur-clima), financiado por MCIN/AEI/10.13039/501100011033 y por la Unión Europea «NextGenerationEU»/PRTR, cuyos investigadores principales son Juan Antonio Chinchilla Peinado y Felipe Iglesias González.

**Abstract**

Coastal dunes constitute a key element in the protection of the terrestrial public-maritime domain. Its regulation has been changing and all regulatory changes have affected coastal dunes. We identify elements of continuity in this normative evolution, such as the consideration of shifting dunes as public domain, but dunes that no longer move as far as necessary to guarantee the stability of the beach and the defense of the coast have also been considered as public domain. There are other legal tools for the protection of coastal dunes, for example, protected natural areas, which can guarantee the protection and regeneration of dunes, with full respect for private property.

**Keywords**

Coastal dune; maritime-terrestrial public domain; dune regeneration; beach stability; defense of the coast.

## SUMARIO

---

I. INTRODUCCIÓN. LAS DUNAS COMO EJEMPLO DE LA NECESIDAD DE UNA MAYOR PROTECCIÓN DEL LITORAL. II. IMPORTANCIA ECOLÓGICA DE LAS DUNAS LITORALES. III. TIPOLOGÍA DE DUNAS LITORALES. IV. REGULACIÓN DE LAS DUNAS LITORALES CON ANTERIORIDAD A LA LC88. V. REGULACIÓN DE LAS DUNAS LITORALES EN LA LC88. VI. REGULACIÓN EN LA LC13 Y EN EL RC14. VII. LOS EFECTOS DE LA REFORMA REALIZADA POR EL RC22. VIII. LA GARANTÍA DE LA ESTABILIDAD DE LA PLAYA Y LA DEFENSA DE LA COSTA. IX. LA PROPIEDAD DE LAS DUNAS. EL EJEMPLO DE LAS DUNAS REMONTANTES Y DE LAS DUNAS REGENERADAS. X. LA PROTECCIÓN DE LAS DUNAS A TRAVÉS DE OTROS MECANISMOS ALTERNATIVOS A LA DEMANIALIDAD.

---

### I. INTRODUCCIÓN. LAS DUNAS COMO EJEMPLO DE LA NECESIDAD DE UNA MAYOR PROTECCIÓN DEL LITORAL<sup>2</sup>

Las dunas litorales son un magnífico ejemplo de la necesidad inmediata de un cambio radical de la LC88. El tiempo ha demostrado que la LC88 supuso un cambio determinante en la protección de nuestra costa. Pero la imprescindible adaptación a los efectos del cambio climático y la necesidad de protección de lo que queda de litoral sin desarrollar hacen necesario ir mucho más lejos en la protección del primer tramo litoral, del primer kilómetro, o de la primera milla si se prefiere. La LC13 no supo anticipar la necesidad de este cambio.

---

<sup>2</sup> Abreviaturas utilizadas: DPMT: Dominio público marítimo-terrestre; LC69: Ley 28/1969, de 26 de abril, sobre costas; LC88: Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas; LC13: Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas; RC89: 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; RC14: Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de Costas; RC22: Real Decreto 668/2022, de 1 de agosto, por el que se modifica el Reglamento General de Costas, aprobado por Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre; SAN: Sentencia de la Audiencia Nacional; STS: Sentencia del Tribunal Supremo.

Entre otras medidas, parece razonable un aumento de la zona de servidumbre de protección, a 200, 300 o incluso 500 metros. La zona de influencia se ha quedado escasa y debería ampliarse a 1.000 metros, obligando a su clasificación como suelo no urbanizable/rural, y, sobre todo, debiera establecer otros mecanismos más tuitivos, por ejemplo, una limitación de alturas máximas construibles, la ampliación de los usos prohibidos, la generalización de los derechos de tanteo y retracto, etcétera. También resultará clave un aumento del papel del Estado en el litoral, que no se limite a la emisión de informes sobre el cumplimiento de requisitos legales, sino que pueda informar también sobre la oportunidad (no solo en relación con la legalidad) de determinados desarrollos en la costa. Es imprescindible una estrategia de Estado en materia de costas, sin perjuicio, naturalmente, del necesario consenso con las Administraciones autonómicas y locales, pero el liderazgo debe ser nítidamente estatal.

En cuanto a las dunas, resulta claro que constituyen una herramienta clave para evitar los efectos del cambio climático sobre el litoral, así como un auténtico reservorio del aporte de arena a las playas<sup>3</sup>. Un magnífico ejemplo de la relevancia de la protección de las dunas se encuentra en el informe técnico que soporta un deslinde y que se transcribe en la SAN de 29 de junio de 2020 (rec. 569/2017) que afirma: «Concluye dicho estudio que el segundo cordón dunar ha sufrido procesos erosivos en los últimos 50 años, pues las playas son medios naturales sujetos a ciclos en los que la acción erosiva supera en magnitud a la sedimentaria y viceversa y dada la inestabilidad y desmoronamiento periódico del primer y segundo cordón dunar, el tercer cordón dunar realiza la función de garantía de estabilidad y defensa de la costa al actuar como cinturón de protección ante el potencial arrasamiento por el mar de los cordones dunares situados delante».

Desde esta perspectiva, y habida cuenta que los campos dunares son extraordinariamente sensibles y frágiles ante cualquier cambio bien sea natural o antrópico<sup>4</sup>, resulta clave la protección de las dunas desde su consideración integral como elemento integrante del dominio público marítimo-terrestre y bajo ningún concepto deben ser objeto ni de urbanización ni de cualquier otra actividad, por ejemplo, la extracción de áridos, que limiten su función ecológica o altere el balance sedimentario<sup>5</sup>.

<sup>3</sup> Por todos, G. S. Flor Rodríguez (2005), *Geología marina*, Oviedo: Servitec (pág. 355), afirma que las dunas constituyen una «reserva que la playa almacena para su supervivencia futura ante un cambio en sentido contrario, predominantemente erosivo, en la evolución de la costa».

<sup>4</sup> En idéntico sentido, véase Flor Rodríguez (2005, pág. 380).

<sup>5</sup> Se podrían poner muchos ejemplos, pero baste la referencia a la playa de la Barrosa (Chiclana de la Frontera, Cádiz), cuyo retroceso en parte, como afirman J. Benavente *et al.* (2015), «Riesgos de erosión costera en el litoral de Cádiz: Problemática actual y perspectivas futuras», en Joaquín Rodríguez Vidal y María Carmen Nuñez Lozano (eds.), *El litoral de Andalucía. Norma y naturaleza*, Huelva: Universidad de Huelva, págs. 65-69 (pág. 78), «se puede atribuir a la actividad antrópica, ya que la destrucción masiva de

Ahora bien, como tendremos ocasión de analizar (y, en el fondo, es el objeto final de este estudio), la definición de dunas litorales ha sido errática en nuestra legislación y su confusa evolución no favorece la correcta protección de las dunas. Es necesario tener criterios claros y precisos para la protección de las dunas litorales, no necesariamente a través de su consideración como dominio público, sino también como espacios naturales o mediante su adquisición o expropiación a los propietarios actuales.

## II. IMPORTANCIA ECOLÓGICA DE LAS DUNAS LITORALES

Pocos deberían dudar a estas alturas del cambio climático y de sus efectos generales y específicos sobre el medio litoral. El aumento del nivel del mar es una amenaza global y, conforme a diversas investigaciones, España es uno de los países posiblemente más afectados.

Pero no se trata únicamente del cambio climático. Buena parte de la costa española viene sufriendo desde hace décadas fenómenos de regresión. Es probable que estos fenómenos de regresión no tengan una causa directa en el cambio climático, sino en procesos geológicos o más bien tectónicos derivados de la elevación o disminución de la altura de la plataforma continental, pero también en la ejecución de obras públicas, esto es, la erosión de la costa trae causa tanto de causas naturales como de causas antrópicas<sup>6</sup>.

---

las dunas para urbanizar durante los años 60 y 70 del s. XX llevó a la alteración del balance sedimentario local, con pérdida de la reserva de sedimentos de la playa y generó una importante erosión de la misma». En relación con este mismo ejemplo, J. Gómez Zotano (2014), «La degradación de dunas litorales en Andalucía: Aproximación geohistórica y multiestacalar», *Investigaciones Geográficas*, 62, págs. 23-39 (pág. 30), afirma que «se han sepultado cordones dunares, talado pinares y eliminado diversos ejemplares de especies vegetales de gran valor como el enebro marítimo y la camarina, con alteración irreversible de su hábitat». Otros ejemplos se pueden encontrar en la urbanización producida en las dunas de Salinas-El Espartal analizadas por G. Flor-Blanco y G. Flor (2013), «Gestión de campos dunares en las costas de Asturias, Cantabria y País Vasco (mar Cantábrico, NO de la península ibérica)», en Francesc Xavier Roig-Munar (coord.), *Restauración y gestión de sistemas dunares. Estudio de casos*, Cátedra de ecosistemas litorales mediterráneos (pág. 44) o las dunas de El Puntal-La Salvé de Laredo también ampliamente ocupadas por edificaciones como han señalado G. Flor-Blanco y G. Flor (2013, pág. 58).

<sup>6</sup> En este sentido, véase, por todos, J. Ojeda Zújar (2015), «Los procesos erosivos de las playas en la nueva Ley de Costas. Reflexiones desde la geomorfología litoral», en Joaquín Rodríguez Vidal y María Carmen Nuñez Lozano (eds.), *El litoral de Andalucía. Norma y naturaleza*, Huelva: Universidad de Huelva, págs. 13-39 (pág. 19).

Como hemos anticipado, existe práctica unanimidad acerca de la consideración de las dunas como un auténtico reservorio de la arena de las playas<sup>7</sup>, como un mecanismo de reacción para la regeneración natural de las playas, habiéndose afirmado de forma más poética que las dunas litorales son las despensas de las playas<sup>8</sup>. A estos efectos, tal y como se ha demostrado empíricamente, la presencia de dunas costeras garantiza la persistencia de la playa aun cuando se vea sometida a procesos erosivos<sup>9</sup>. Por ello que también sean relevantes los procesos de regeneración de dunas<sup>10</sup>, estableciendo al efecto el art. 111.1 LC88 que tienen la calificación de obras de interés general y serán competencia de la Administración del Estado las relativas a la regeneración y recuperación de playas, contemplándose el procedimiento de estas actuaciones en el art. 221 RC14.

También existe práctica unanimidad en la relevancia ecológica de los biotopos formados en las dunas litorales, caracterizadas por una fauna y flora específicas, lo que se evidencia en la consideración de hasta diez modalidades de dunas como hábitats naturales de interés comunitario<sup>11</sup>, sumando más de cien hábitats dunares costeros de interés comunitario presentes en España<sup>12</sup>.

En paralelo, a través de la declaración de espacios naturales protegidos, relevantes complejos dunares españoles cuentan con una protección mayor que la

<sup>7</sup> Véase, en este sentido, G. Flor (1997), «Campos dunares eólicos costeros», en J. Gabriel Pendón (ed.), *Geología Costera. Algunos aspectos metodológicos y ejemplos locales*, Huelva: Universidad de Huelva, págs. 153-174 (pág. 157), que afirma que «los campos dunares eólicos son reservorios naturales de sedimento arenoso para la defensa de las playas en momentos transgresivos o ante la persistencia de procesos erosivos, ya que las playas tienden a conservar, relativamente, sus dimensiones de acuerdo con un equilibrio dinámico».

<sup>8</sup> Véase J. Martínez (1991), «Los procesos morfodinámicos, la importancia de los mismos en la planificación y gestión del litoral y cómo se contemplan en la Ley de Costas», en Jesús Martínez (ed.), *Seminario sobre la Ley de Costas*, Las Palmas de Gran Canaria, Universidad de Las Palmas de Gran Canaria, págs. 53-66 (pág. 61). Por su parte, J. Ojeda Zújar (2015, pág. 18) concluye que las dunas costeras «constituyen una reserva sedimentaria que funciona solidariamente con aquella, cediendo sedimentos en los eventos de alta energía del oleaje y recuperándolos en los periodos de baja energía».

<sup>9</sup> Véase, J. Ojeda Zújar *et al.* (2013), «Línea de costa y sistemas de información geográfica: Modelo de datos para la caracterización y cálculo de indicadores en la costa andaluza», *Investigaciones Geográficas*, 60, págs. 37-52 (pág. 46).

<sup>10</sup> La Orden PCM/735/2021, de 9 de julio, por la que se aprueba la Estrategia Nacional de Infraestructura Verde y de la Conectividad y Restauración Ecológicas, recoge unas recomendaciones para la restauración ecológica de ecosistemas dunares.

<sup>11</sup> Véase Anexo I de la Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo, relativa a la conservación de los hábitats y de la fauna y flora silvestre.

<sup>12</sup> Véase, al efecto, J. García de Lomas *et al.* (2011), «Las dunas como hábitats de interés comunitario: Problemas de conservación», en E. Sanjaume y F. J. Gracia (eds.), *Las dunas en España*, *Sociedad Española de Geomorfología*, págs. 585-606 (pág. 590).

que comporta la consideración de las dunas como parte integrante del dominio público marítimo-terrestre.

Precisamente este es el debate que centra el presente estudio. Una vez contrastada la importancia ecológica de las dunas litorales, ¿hasta dónde resulta razonable llevar la protección? ¿Es suficiente con considerar demaniales las dunas móviles en directo contacto con la playa o esta demanialización debe llegar al resto de dunas, incluidas las fósiles? ¿Es una opción razonable combinar protección demanial para las dunas móviles con la protección derivada de espacios naturales protegidos para el resto de dunas?<sup>13</sup> Resolveremos estas cuestiones a lo largo del trabajo. Pero, antes de nada, resultará interesante ponernos de acuerdo en la nomenclatura.

### III. TIPOLOGÍA DE DUNAS LITORALES

Se puede encontrar en la literatura científica numerosas variantes de clasificaciones de dunas, en función de la perspectiva desde la que se produce la clasificación, pudiéndose encontrar, por ejemplo<sup>14</sup>, clasificaciones morfogenéticas (dunas transversales, barjanes, longitudinales...), clasificaciones genético-evolutivas (dunas primarias, secundarias, fijas, inmóviles), clasificaciones geométricas (dunas tabulares, transversales, mixtas...), clasificaciones morfoecológicas (dunas blancas, grises, estabilizadas...). También debe tenerse en cuenta la existencia de campos dunares inducidos, creados por la actuación de obras en el litoral, por ejemplo, la construcción o alargamiento de diques<sup>15</sup>.

Más allá de las clasificaciones científicas, el RC14 introdujo en nuestro sistema jurídico una clasificación de dunas que mezclaba las clasificaciones genético-evolutivas con las morfoecológicas y que establecía en su art. 3.4 que «a efectos

---

<sup>13</sup> Naturalmente, resulta compatible la protección que otorga la consideración de las dunas como dominio público con figuras de protección ambiental. Así se ha manifestado, por ejemplo, la SAN de 31 de mayo de 2010 (rec. 144/2008) que, en relación con la Gola de Puchol en Valencia, concluye «procede de conformidad con lo previsto en el artículo 132 de la Constitución su inclusión en el demanio y la protección que ello les dispensa a los bienes de dicha naturaleza en la franja en cuestión, con independencia de que puedan contar también con otro tipo de protección en un ámbito distinto, como puede ser su inclusión en la Red Natura 2000 y su calificación como ZEPA, su pertenencia al Parque Natural de la Albufera, etc.».

<sup>14</sup> Una síntesis de estas clasificaciones se puede encontrar en E. Sanjaume, F. J. Gracia y G. Flor (2011), «Introducción a la geomorfología de sistemas dunares», en E. Sanjaume y F. J. Gracia (eds.), *Las dunas en España, Sociedad Española de Geomorfología*, págs. 13-63), véase, también, Flor Rodríguez (2005, pág. 360), que distingue entre dunas deposicionales, dunas mixtas y dunas erosivas.

<sup>15</sup> Véase varios ejemplos en G. Flor, P. Martínez Cedrún y G. Flor Blanco (2011), «Campos dunares de Asturias, Cantabria y País Vasco», en E. Sanjaume y F. J. Gracia (eds.), *Las dunas en España, Sociedad Española de Geomorfología*, págs. 127-159 (pág. 153).

de la determinación del dominio público marítimo-terrestre» se diferenciarán los distintos tipos de duna<sup>16</sup>:

- i. Duna en desarrollo o embrionaria. Duna con muy pequeña cobertura vegetal.
- ii. 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.
- iii. Duna primaria. Duna con cobertura parcial de vegetación.
- iv. 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 75% de su superficie.
- v. Duna estabilizada. Duna estable, colonizada por vegetación leñosa arbustiva o arbórea, en más del 75% de su superficie.
- vi. Duna relictas. Duna formada en otro tiempo geológico que ha quedado aislada tierra adentro o colgada sobre una costa rocosa, sin vinculación con ninguna playa<sup>17</sup>.

Esta clasificación ha desaparecido del mundo jurídico a partir del RC22, que entiende prescindible esta clasificación puesto que, como afirma su exposición de motivos, «para garantizar la estabilidad de las playas y la defensa de la costa, no resulta necesaria la distinción entre determinados tipos de dunas».

Debe anticiparse que esta clasificación de tipos de dunas servía para determinar qué dunas formaban parte del dominio público marítimo-terrestre y cuáles debían excluirse de los deslindes, de forma que el art. 4.c) RC14 (en la redacción anterior a la dada por el RC22) establecía que se entendía «que no son necesarias para garantizar la estabilidad de la playa y la defensa de la costa» y, por lo tanto, no conformaban el DPMT, las dunas estabilizadas y las dunas relictas, salvo, como cláusula residual de cierre, «en aquellos casos excepcionales en que la mejor evidencia científica disponible demuestre que

<sup>16</sup> Véase un análisis jurídico de las distintas modalidades de dunas recogidas en el RC14 en F. Pons Cánovas (2015), *El nuevo régimen jurídico de las costas*, Pamplona: Aranzadi, pág. 124.

<sup>17</sup> Sorprende la expresión duna relictas, que introduce un matiz hereditario conforme a la definición de la Real Academia Española, que no aporta nada, más bien induce a confusión. Mejor haber utilizado la expresión «duna fósil», que es la utilizada habitualmente por doctrina y jurisprudencia. Resulta claro que sí, conforme a la definición legal, duna relictas es aquella que está «formada en otro tiempo geológico» estamos hablando de las habitualmente denominadas dunas fósiles. Por otra parte, parece claro que esta definición legal trae causa de diversas sentencias; por ejemplo, la SAN de 4 de junio de 2003 (rec. 627/1999) y otras posteriores.

la duna estabilizada es necesaria para garantizar la estabilidad de la playa y la defensa de la costa».

Como se puede intuir sencillamente, la clave de esta clasificación se encontraba en la distinción entre la duna secundaria y la duna estabilizada, puesto que la primera se presumía (sin excepciones) como dominio público, mientras que la segunda (la duna estabilizada) se presumía su carácter no demanial, salvo que fuera necesaria para garantizar la estabilidad de la playa y la defensa de la costa. La distinción entre una y otra clase se basa en el porcentaje de «vegetación leñosa arbustiva o arbórea» que presente la duna, de forma que si se supera el 75% de vegetación leñosa arbustiva o arbórea se considerará duna estabilizada y, en otro caso, se considerará duna secundaria.

A pesar de la desaparición de esta tipología legal en el RC22, nos va a resultar muy útil para poder determinar, con ejemplos, la evolución del alcance demanial de las dunas litorales.

#### IV. REGULACIÓN DE LAS DUNAS LITORALES CON ANTERIORIDAD A LA LC88

Es claro que la LC88 es la primera legislación reguladora del litoral que hace referencia expresa a las dunas, lo que supone una relevante innovación, tal y como han manifestado, de forma unánime, tanto doctrina<sup>18</sup> como jurisprudencia<sup>19</sup>.

La LC69 no definía a las dunas como parte integrante del dominio público marítimo-terrestre, conteniendo una única referencia (en su art. 13) de índole administrativa; en efecto, el art. 1.1 de la LC69 define las playas (parte integrante del dominio público) como los «arenales o pedregales en superficie casi plana, con vegetación nula o escasa y característica»<sup>20</sup>. Aparentemente, las características físicas de las dunas resultan manifiestamente incompatibles con la definición de la playa como «superficie casi plana»<sup>21</sup>.

<sup>18</sup> Véase, al respecto, A. Menéndez Rexach (1990), «La configuración del dominio público marítimo-terrestre en la Ley de Costas», *Estudios Territoriales*, 34, págs. 3-36 (pág.14).

<sup>19</sup> Véase, por ejemplo, SAN de 9 de julio de 2019 (rec. 297/2017), FJ 5º, la STS de 25 de marzo de 2015 (rec. 1647/2013), FJ 2º, la STS de 8 de octubre de 2013 (rec. 1339/2011), la SAN de 15 de abril de 2008 (rec. 77/2005) o la STS de 22 de mayo de 2007 (rec. 8218/2003).

<sup>20</sup> Debe tenerse en cuenta que la configuración del concepto de playa por la LC69 es otra gran innovación, habida cuenta que el Decreto Ley de 19 de enero de Puertos de 1928 ni tan siquiera incluía expresamente las playas en su enumeración de lo que formaba parte del dominio público; en idéntico sentido, véase STSJ de Galicia de 27 de junio de 2013 (rec. 4518/2011) o SAN de 7 de junio de 2002 (rec. 78/2000).

<sup>21</sup> Véase, en este sentido, A. Menéndez Rexach (2015a), «La Ley de Costas de 1988: Aspectos clave de su génesis, aplicación y reforma», en Joaquín Rodríguez Vidal y María Carmen

A pesar de esta limitada redacción legal, diversas sentencias del Tribunal Supremo ponen en evidencia que, en la práctica, las dunas se han considerado, al menos con base en la LC69, como elemento integrante de la playa y, por lo tanto, como dominio público. Así, consideran expresamente las dunas como dominio público las STS de 30 de junio de 1976 (Azdi. 3055), de 3 de octubre de 1977 (Azdi. 3699) y de 5 de diciembre de 1981 (Azdi. 5400), afirmando expresamente esta última que «las dunas formadas siguen teniendo carácter de bienes de dominio público». También resulta muy expresiva la Sentencia de la Audiencia Territorial de Barcelona de 20 de diciembre de 1979<sup>22</sup> que concluye, en relación con la península de los Alfaques en el municipio de San Carlos de la Rápita, que «si bien existe una zona de la península que actualmente no baña el mar en los mayores temporales [...] también es dominio público [...] al estar originariamente formada por dunas».

A pesar de lo anterior, es lo cierto que la evolución no siempre ha sido constante. Por ejemplo, en la STS de 10 de febrero de 2004 (rec. 3187/2001) se pone de manifiesto<sup>23</sup> la existencia de unas dunas en San Bartolomé de Tirajana que fueron consideradas DPMT en un deslinde de 1958, para pasar a no ser consideradas como tal en un deslinde de 1984 al «considerar que la LC69 no calificaba las dunas como dominio público marítimo-terrestre», para volver a ser integrado en el DPMT con los nuevos criterios de la LC88, a pesar de que se construyó un centro comercial previa «explanación de un relleno, dejando sepultada la formación dunar».

## V. REGULACIÓN DE LAS DUNAS LITORALES EN LA LC88

La exposición de motivos de la LC88 hace una referencia expresa a la destrucción de dunas litorales, amparada en la regulación anterior que, como acabamos de ver, no configuraba las dunas como DPMT. La configuración de las dunas como parte integrante de la playa y, por lo tanto, del DPMT se encontraba ya en el propio proyecto de la LC88<sup>24</sup>, aunque en alguna enmienda se proponía expresamente eliminar las dunas de la identificación de elementos integrantes del DPMT<sup>25</sup>.

---

Núñez Lozano (eds.), *El litoral de Andalucía. Norma y naturaleza*, Huelva: Universidad de Huelva, págs. 175-193 (pág. 179).

<sup>22</sup> Referenciada en la SAN de 18 de octubre de 2019 (rec. 587/2017).

<sup>23</sup> Véase Fundamento Jurídico 6º.

<sup>24</sup> Véase proyecto de Ley publicado en el *Boletín Oficial de Cortes Generales* (Congreso) de 17 de diciembre de 1987, serie A, núm. 65-1. Curiosamente, probablemente por errata, se contenía una definición incompleta de las dunas.

<sup>25</sup> En la enmienda núm. 620 del grupo minoría catalana (véase *Boletín Oficial de Cortes Generales* (Congreso) de 17 de diciembre de 1987, serie A, núm. 65-5, pág. 197) se proponía

No puede sorprender que, como evidente exponente de la ampliación de la demanialización que pretende la LC88, se consideren expresamente como parte de la playa y, por lo tanto, dominio público marítimo-terrestre las dunas (art. 3.1.b LC88). Resume perfectamente esta expansión del demanio la STS de 13 de julio de 2001 (rec. 6963/1994) que afirma que «en el nuevo régimen jurídico de las costas españolas que la Ley 22/1988 ha establecido se ha ampliado el patrimonio colectivo incluyendo entre los terrenos de dominio público marítimo-terrestre unas determinadas categorías espaciales, como las dunas litorales, que hasta entonces no necesariamente formaban parte de aquél». La nueva regulación, inspirada en el designio de conservar y proteger lo que queda del medio litoral frenando su deterioro físico (la exposición de motivos destaca, entre otros factores, la regresión de la línea de costa así como «la destrucción de las dunas litorales», en cuanto fenómenos especialmente negativos), tiene una decidida vocación de incorporar estas nuevas categorías a dicho patrimonio público «ampliando la estrecha franja costera que actualmente tiene esta calificación demanial»<sup>26</sup>. Como no podía ser de otra forma, la doctrina ha enfatizado unánimemente la relevancia del reconocimiento expreso de las dunas como parte integrante del dominio público marítimo-terrestre<sup>27</sup>.

Sin embargo, el concepto de duna que utiliza la LC88 es extraordinariamente amplio, probablemente demasiado amplio, estableciendo (en su redacción originaria) que la ribera del mar comprende las dunas «tengan o no vegetación, formadas por la acción del mar o del viento marino, u otras causas naturales o artificiales».

De forma que, con base a esta redacción legal original, serán dominio público marítimo-terrestre «todas» las dunas, con independencia de que tengan o no vegetación o de su origen, natural o artificial y se encuentren activas o inactivas, como reconoce expresamente la jurisprudencia, como no puede ser de otra manera; por ejemplo, la STS de 28 de febrero de 2007 (rec. 6604/2003) que afirma expresamente que «para la Ley, las dunas, todas las dunas, son de dominio público»<sup>28</sup>.

Nótese el tiempo verbal utilizado por la redacción originaria de la LC88, dunas «formadas» por la acción del mar o del viento marino u otras causas natura-

---

eliminar de la definición legal las referencias a los escarpes, bermas y dunas con la siguiente motivación: «Se eliminan los conceptos escarpes, bermas y dunas ya que introducen un grado importante de indeterminación. Una interpretación extensiva de los mismos podría convertir en zona marítimo-terrestre terrenos considerados de antiguo de propiedad municipal o privada, extendiendo hacia el interior la zona marítimo-terrestre en una extensión amplia e indeterminada».

<sup>26</sup> Jurisprudencia reiterada, entre otras, por la STS de 28 de junio de 2005 (rec. 349/2002) y 14 de diciembre de 2011 (rec. 6128/2008).

<sup>27</sup> Por todos, véase Menéndez Rexach (1990, pág. 14).

<sup>28</sup> Reiteran esta jurisprudencia, entre otras, las STS de 16 de diciembre de 2009 (rec. 3967/2005) o de 8 de julio de 2015 (rec. 3162/2013).

les o artificiales, que no necesariamente mira al presente, sino también al pasado; definición que podría definirse como estática, que enfatiza las dunas ya formadas, las existentes, se encuentren donde se encuentren. Como veremos con posterioridad, esta dicción normativa contrasta abiertamente con la definición de dunas que incorpora la LC13 que identifica las dunas con los montículos de área «que se alimenten» de la arena transportada por la acción del mar, del viento marino o por otras causas.

Un buen ejemplo de esta extensión desmedida del carácter demanial de las dunas se encuentra en la consideración como demaniales con base en la definición legal original de la LS88 de, incluso, las dunas fósiles, esto es, de formaciones geológicas que estuvieron, en efecto, vinculadas con el mar y los vientos marinos, pero hace millones de años. Pero, claro, conforme a la definición legal de la LC88, las dunas fósiles constituyen arenas «formadas» por la «acción del mar o del viento marino».

Frente a la definición estática de duna de la LC88, el RC89 intentó reconducir la situación introduciendo un elemento móvil. Así, en el primer inciso del art. 4.d RC89 se establece que «se considerarán incluidas en la delimitación de la playa las cadenas de dunas que estén en desarrollo, desplazamiento o evolución debida a la acción del mar o del viento marino». Por lo tanto, el RC89, pasa de una definición estática de la duna en la LC88 a una perspectiva claramente dinámica en la que se identifica duna con los calificativos desarrollo, desplazamiento o evolución. Este cambio de la definición de duna roza (si no supera) la capacidad de innovación reglamentaria con respecto a la ley.

La jurisprudencia advirtió con claridad la contradicción entre la amplia definición legal y la más restrictiva reglamentaria y ha evitado aplicar cualquier limitación del concepto abierto de duna. Por ejemplo, la STS de 28 de febrero de 2007 (rec. 6604/2003) afirma contundentemente, asumiendo la sentencia de instancia<sup>29</sup>, que «semejante restricción solo puede ser entendida como una singular excepción que el legislador reglamentario efectúa del precepto legal, a menos que consideremos que por esta vía caben las definiciones demaniales, en contra de lo establecido en la Constitución al consagrar el principio de reserva legal».

Esta extensión «infinita» de la definición legal en la LC88 y su recorte en el RC89 se pone de manifiesto claramente en la STS de 13 de julio de 2001 (rec. 6963/1994) que afirma que «es cierto que la dicción legal permite abrigar ciertas dudas sobre el límite interior de estos espacios litorales que, en algunas ocasiones, avanzan considerablemente tierra adentro, dudas a las que el Reglamento de desarrollo de la Ley [...] ha respondido en su artículo 4.d) considerando incluidas en la delimitación de la playa las cadenas de dunas que estén en desarrollo, desplazamiento o evolución debida a la acción del mar o del viento marino, así como las fijadas por vegetación hasta el límite que resulte necesario para garantizar la estabilidad de la playa y la defensa de la costa»; pero, a pesar de la dicción del

---

<sup>29</sup> La SAN de 4 de junio de 2003 (rec. 627/1999).

RC89, que no resultaba aplicable al supuesto de hecho por razones temporales, esta STS afirma que «las dunas litorales (no las continentales) quedan incluidas en la nueva definición de “playa” siempre que estén formadas por la acción del mar o del viento marino, y al margen de que tengan o no vegetación».

Más contundente es la STS de 17 de diciembre de 2009 (rec. 3828/2005)<sup>30</sup> que afirma literalmente que «el precepto, contenido en el apartado d) del artículo 4 del Reglamento de Costas, no pasa de ser un mero criterio, según el propio precepto indica, a tener en cuenta en la determinación de la zona marítimo-terrestre y de la playa, pero sin que implique restricción alguna a lo dispuesto en los artículos 3.1.b) de la Ley de Costas y del propio Reglamento de Costas», para concluir que la amplia definición de la LC88 no puede «restringirse por una interpretación como la que hace el Tribunal de instancia de lo dispuesto en el artículo 4.d) del referido Reglamento», por lo que, manteniendo una interpretación literal de la LC88, concluye «que, estén o no en desplazamiento y evolución, las dunas litorales formadas por la acción del mar o del viento marino hay que incluirlas dentro de la ribera del mar y, por tanto, son bienes de dominio público marítimo terrestre, contrariamente a lo que opina la Sala sentenciadora»<sup>31</sup>; merece la pena aclarar que la sentencia de instancia revocada negaba el carácter demanial a una duna que había sido fijada por la vegetación hasta el punto de que no resulta necesaria para garantizar la estabilidad de la playa y la defensa de las costas, afirmación no compartida por TS que concluye que todas las dunas son demaniales. En idéntico sentido, la SAN de 4 de octubre de 2002 (rec. 1891/1996), en doctrina acogida reiteradamente por el TS<sup>32</sup>, que afirma que el art. 4.d RC89 establece una matización, enfatizando que la LC88 establece el carácter demanial de «toda clase de dunas», concluyendo que como la LC88 «se refiere a las dunas, sin establecer distinciones, las matizaciones que introduce la norma reglamentaria han de ser interpretadas de una manera estricta, a fin de no desvirtuar ni modificar el sentido del precepto legal».

Además, como la LC88 hacía una referencia expresa a las dunas con vegetación, el RC89 contempló que las dunas (o cadenas de dunas) con vegetación también tendrán la consideración de playa y, por lo tanto, serán dominio público marítimo-terrestre, «hasta el límite que resulte necesario para garantizar la estabilidad de la playa y la defensa de la costa», concepto normativo indeterminado donde los haya, abocado a ser interpretado de forma extensiva por la Administración estatal y de forma limitada por el propietario afectado.

<sup>30</sup> Reitera esta línea jurisprudencial la STS de 22 de abril de 2016 (rec. 3882/2014) o la SAN de 15 de marzo de 2012 (rec. 647/2010).

<sup>31</sup> Aplica esta doctrina jurisprudencial para justificar el carácter demanial de dunas con vegetación, por ejemplo la SAN de 15 de marzo de 2012 (rec. 647/2010).

<sup>32</sup> Véase, entre otras, SSTS de 8 febrero 2006 (rec. núm 8274/2002), de 15 de marzo de 2006 (rec. 315/2003), de 16 de diciembre de 2009 (rec. 3967/2005), de 20 de diciembre de 2012 (rec. 2266/2011) o de 5 diciembre 2013 (rec. 6917/2010).

Esta referencia a la garantía de la estabilidad de la playa y a la defensa de la costa que, enfatizamos, se recoge por primera vez en el RC89 ha resultado clave para la definición legal de las dunas, puesto que, a partir de la LC13, únicamente integrarán el DMPT las dunas, precisamente hasta el límite que resulte necesario para garantizar la estabilidad de la playa y la defensa de la costa, de forma cumulativa<sup>33</sup>.

Lo cierto es que, como regla general, los expedientes de deslindes no han optado por un entendimiento maximalista del concepto de duna, realizando una práctica prudente<sup>34</sup>.

Sea como fuere, con ayuda de la jurisprudencia se ha ido modulando el alcance jurídico de la definición de duna recogida en la LC88, pudiendo identificar los siguientes caracteres básicos:

i) *No es duna (ni playa) cualquier depósito de arena*

Si se toma literalmente la definición legal de la LC88, cualquier «depósito de [...] arenas» debe tener la consideración de playa y tendrán la consideración de duna si están «formadas por la acción del mar o del viento marino, u otras causas naturales o artificiales». Como hemos anticipado, el tiempo verbal utilizado justificaría, en una perspectiva estática, considerar playa o duna cualquier depósito de arena, aunque estuviera desconectado del mar en la actualidad, bastando con que lo hubiera estado en el pasado. La definición legal literal que estamos analizando también incluiría las dunas fósiles en los términos que analizaremos *infra* y, por supuesto, las formadas por labores de regeneración de la playa<sup>35</sup>.

También debe enfatizarse que la definición legal no solo se refiere a arenas de origen marino, sino también las originadas por otras causas «naturales o artificiales», lo que ha llevado a alguna decisión judicial a admitir como DPMT las arenas procedentes de una cantera<sup>36</sup>.

<sup>33</sup> Como afirma razonablemente Menéndez Rexach (1990, pág. 15), este criterio jurídico no resuelve todos los problemas prácticos que pueden plantearse, «pero deja muy claro el fin de la norma: evitar que la ocupación o destrucción de las dunas perjudique a la estabilidad de las playas o altere el equilibrio de los ecosistemas literales».

<sup>34</sup> Un buen ejemplo de lo que se dice se encuentra en la SAN de 12 de enero de 2001 (rec. 78/1997) que afirma que «prudentemente se ha hecho coincidir la línea de deslinde con el vial, señalando una servidumbre de protección de 20 metros de anchura acorde con la calificación urbanística de los terrenos, a pesar de que, indudablemente, a ambos lados hay arena, a pesar de la homogeneidad del terreno»; más claro no se puede decir. Esta sentencia fue confirmada por la STS de 11 de mayo de 2004 (rec.2477/2001).

<sup>35</sup> En estos términos se manifiesta la SAN de 17 de septiembre de 2008 (rec. 209/2006).

<sup>36</sup> Véase, en este sentido, la SAN de 16 de junio de 2004 (rec. 192/2000), que afirma: «Podría pensarse que el Perito no toma en consideración la capa de arena existente en esta zona más interior del terreno examinado debido a que se trata de arenas provenientes de cantera y son fruto de tareas de regeneración realizadas artificialmente. Sin embargo, esta explicación debe ser rechazada. En primer lugar, porque estas mismas circunstancias de procedencia artificial las señala el Perito de las arenas existentes en la zona más próxima al mar y ello no le ha impe-

Nos parece que esta interpretación estática absolutamente extensiva no tiene ningún sentido, porque su propio carácter expansivo perjudica el criterio primario de protección de las dunas. Un magnífico ejemplo que muestra lo inconveniente de esta extensiva interpretación se encuentra en la STS (Sala de lo civil) de 21 de mayo de 2008 (rec. 696/2001) que, de forma enfática, afirma que:

[...] los informes periciales contienen planos y fotografías que demuestran que ninguna de las parcelas de la urbanización El Portil deben ser incluidas en el dominio público y que, de seguir el criterio utilizado por la Administración, deberían incluirse en el mismo poblaciones enteras, como Punta Umbría, municipio en el que se encuentra la urbanización en la que radica la finca de la parte recurrente. De seguir el criterio erróneo del deslinde habría que declarar dominio marítimo en la provincia de Huelva, los arenales y pinares de Hinojos a treinta kilómetros en línea recta de la costa y gran parte del Coto de Doñana por sus dunas móviles tierra adentro; o, incluso (de serles aplicables la Ley de Costas), todos los desiertos saharianos, por el mero hecho de estar inundados de arenas».

Resulta claro, en nuestra opinión, que la configuración de las dunas como DMPT es instrumental, una técnica para la protección del propio litoral, de forma que resulta evidentemente excesivo atribuir la condición de DPMT a terrenos con arenas o dunas creadas, efectivamente, por la acción del viento, pero que se encuentran totalmente desconectadas del propio litoral.

Esta misma clarividente STS de 21 de mayo de 2008 remata la argumentación, poniendo énfasis en que la consideración de estas dunas como DPMT no es necesaria ni para estabilidad ni para la defensa de la costa, dejando claro el carácter finalista de la consideración de las dunas como DPMT<sup>37</sup>.

---

dido atribuirle la condición de playa. En segundo lugar, y sobre todo, porque, como ya declaró esta Sala en sentencia de 6 de julio de 2001 (Recurso 701/99), la definición contenida en el artículo 3.1.b) de la Ley de Costas, el precepto se refiere a “las playas o zonas de depósitos de materiales sueltos tales como arenas, gravas y guijarros [...] formadas por la acción del mar o del viento marino, u otras causas naturales o artificiales” no permite excluir de esta categoría de dominio público los depósitos de materiales de procedencia continental. De hecho, el precepto acoge dentro del concepto de playa los depósitos de materiales sueltos formados por causas tanto naturales —y el aluvión es una causa natural— como artificiales, con independencia de la procedencia marina o continental de aquellos materiales. En consecuencia, no puede considerarse desvirtuado el criterio aplicado por la Administración cuando acordó incluir los terrenos examinados en el ámbito del dominio público en virtud de lo dispuesto en artículo 3.1.b) de la Ley de Costas».

<sup>37</sup> En concreto, esta STS de 21 de mayo de 2008 afirma «señalan ambos peritos que la Orden Ministerial aprobatoria del deslinde, además de ser errónea y contradictoria, contiene una interpretación amplia del dominio público incluyendo en el mismo fincas (incluida la del actor) que no tienen tal naturaleza ni reúnen los requisitos de la Ley de Costas por encontrarse sobre terrenos muy elevados sobre el nivel del mar y que se encuentran fijados por espesa vegetación y arbolado de más de cien años, además de que el sustrato arenoso (rojizo y de

ii) *Carácter demanial de las dunas fósiles*

El concepto de duna recogido en la LC88 es tan amplio que la jurisprudencia no ha tenido más remedio que afirmar que incluso las dunas fósiles, esto es, antiguas formaciones geológicas procedentes de prehistóricas dunas, forman parte del DPMT.

El mejor ejemplo de esta amplia concepción jurisprudencial se encuentra en la STS de 22 de abril de 2016 (rec. 3882/2014) que concluye que «es indiferente desde la perspectiva jurídica la distinción geomórfica entre dunas fijas y móviles, o entre dunas activas o inactivas, incluidas las fósiles, ya que unas y otras se integran sin excepción en el demanio marítimo terrestre, con tal que sean de origen litoral».

Otro magnífico ejemplo lo encontramos en la STS de 22 de marzo de 2012 (rec. 4362/2009) en la que, acreditado que se trata de una duna fósil<sup>38</sup>, se mantiene la sentencia de instancia a la vista de que «los terrenos incluidos en el dominio público presentan las características previstas en el artículo 3.1.b) de la Ley de Costas». También considera las dunas fósiles, denominadas «marés» en las Islas Baleares, como DPMT la SAN de 16 de junio de 2004 (rec. 92/2000).

Incluso aunque fuera la capa sedimentaria superficial, la jurisprudencia ha afirmado que será demanial la eventual duna o depósitos de arenas que se ubiquen sobre este sustrato geológico dunar<sup>39</sup>, con «independencia del sustrato geológico que se encuentre debajo del depósito de materiales, puesto que la ley no especifica cuál debe ser la profundidad, en este caso de arena»<sup>40</sup>.

Sin embargo, en nuestra opinión, extender el carácter demanial a una formación geológica de origen dunar resulta extravagante, habida cuenta que esta formación geológica puede encontrarse a metros, a cientos de metros o kilómetros de profundidad<sup>41</sup>. Por otra parte, también debe tenerse en cuenta que existen

diferente coloración de las arenas marinas), no responde a origen eólico sino a arenas basales de edad pliocuaternaria, no siendo necesarios para la estabilidad de la playa y defensa de la costa, además de encontrarse las edificaciones construidas sobre la terraza cuaternaria».

<sup>38</sup> En la sentencia se recoge que «estas elevaciones se corresponden con crestas de dunas fósiles muy meteorizadas y que pueden observarse en forma de afloramientos eolioníticos».

<sup>39</sup> Este parece el supuesto de hecho de la SAN de 16 de julio de 2021 (rec. 519/2018) que, frente a la afirmación de parte de que se trata de dunas fósiles que no deben considerarse demaniales, el Tribunal se fija en la existencia de arenas sobre la formación geológica afirmando «en consecuencia, y habida cuenta de que existen tales restos y depósitos, con independencia del grosor de la arena, y que además son perfectamente visibles en las fotografías obrantes al expediente».

<sup>40</sup> Véase, en este sentido, la SAN de 12 de enero de 2001 (rec. 227/1997) en doctrina reiterada, entre otras, por las SAN de 17 de septiembre de 2008 (rec. 209/2006), de 9 de febrero de 2012 (rec. 22/2010), de 26 de junio de 2012 (rec. 271/2010), de 16 de julio de 2021 (rec. 529/2018) o de 12 de abril de 2022 (rec. 40/2020).

<sup>41</sup> Un didáctico ejemplo de esta superposición de sedimentos de origen eólico se puede encontrar en la sección estratigráfica de la calle Escalzo (ciudad de Cádiz), donde se identifican varios niveles deposicionales históricos de origen eólico, separados por paleosuelos, en

complejos dunares interiores absolutamente desconectados con el litoral<sup>42</sup>, que hay supuestos en los que conviven dunas pleistocenas con dunas holocenas, debiendo considerarse únicamente las primeras dunas fósiles<sup>43</sup> o en los que, ante la disminución de aportes fluviales, la playa se autoabastece de la meteorización de dunas fósiles<sup>44</sup>.

Nótese que una duna puede encontrarse sobre cualquier formación geológica, por ejemplo, arenisca, basáltica, granítica, siendo absolutamente circunstancial que se trate de una formación geológica de origen dunar.

Ahora bien, puede ocurrir perfectamente que esa duna fósil resulte necesaria para mantener la estabilidad de la playa y la defensa de la costa, supuesto en que sí es razonable atribuir el carácter demanial a la duna, supuesto que no será habitual<sup>45</sup>. Un buen equilibrio al respecto se encuentra en la SAN de 24 de febrero de 2011 (rec. 692/2008)<sup>46</sup> que justifica el carácter demanial de una duna fósil datada con una antigüedad de 4.500 años no ya en su condición dunar, sino en que resulta necesaria para mantener la estabilidad de la playa y la defensa de la costa.

También debe tenerse en cuenta que la jurisprudencia distingue, razonablemente, entre dunas fósiles y dunas con vegetación. Por ejemplo, la SAN de 17 de septiembre de 2013 (rec. 210/2012), en relación con las dunas de Guardamar del Segura, concluye que «una zona dunar (como la que es objeto del presente litigio) que mantenga sus características geológicas propias, aunque esté fijada provisionalmente al terreno por la vegetación, y que, por mantener aquellas características, pueda operar como elemento de reserva (o garantía) en la dinámica litoral y en la preservación de la ribera del mar, no puede ser calificada de «muerta» a efectos jurídicos». En similar sentido y también en relación con las dunas de

---

el que se superponen desde abajo hacia la superficie: i) un depósito dunar fenicio-púnico (hasta 7,5 metros de profundidad); ii) un paleosuelo romano (hasta 5 metros de profundidad) y iii) un depósito dunar posromano (hasta 2,5 metros de profundidad). Esta sección estratigráfica se encuentra en F. J. Gracia (2011), «Las dunas del litoral gaditano», en E. Sanjaume y F. J. Gracia (eds.), *Las dunas en España*, Sociedad Española de Geomorfología, págs. 359-284 (pág. 367).

<sup>42</sup> Baste como ejemplo el sistema dunar de Cantalejos (Segovia).

<sup>43</sup> Un buen ejemplo son las dunas de l'Altet-Carabassi (Elche, Alicante) estudiadas por E. Sanjaume y J. E. Pardo Pascual (2011), «Las dunas de las costas valencianas», en E. Sanjaume y F. J. Gracia (eds.), *Las dunas en España*, Sociedad Española de Geomorfología, págs. 227-261 (pág. 236).

<sup>44</sup> Un ejemplo se encuentra en las dunas de Guardamar estudiadas por E. Sanjaume y J. E. Pardo Pascual (2011, pág. 253).

<sup>45</sup> En similar sentido, G. Flor (2007), «La geología en los deslindes de la Ley de Costas. Algunas recomendaciones y ejemplos orientativos», *Tierra y Tecnología*, 31, págs. 9-18 (pág. 18), afirma, en relación con las dunas fósiles que encuentran hacia el interior de campos dunares, que «nada tienen que ver con formas activas y que, por tanto, no constituyen reservas sedimentarias».

<sup>46</sup> Sentencia confirmada por la STS de 14 de diciembre de 2011 (rec. 6128/2008).

Guardamar del Segura, la SAN de 5 de febrero de 2014 (rec. 116/2012) afirma que «esta estabilización dinámica de la duna por vegetación arbórea de escasa antigüedad no significa que la duna deba considerarse muerta (menos de 100 años es un período de tiempo geológicamente muy corto en el que apenas se ha desarrollado suelo)»<sup>47</sup>.

iii) *Las dunas son DPMT, aunque se encuentren degradadas*

En línea de principio, la jurisprudencia ha considerado que las dunas constituyen DPMT, aunque hayan sufrido procesos de degradación por causas naturales o artificiales, puesto que lo relevante reside en que continúe habiendo arena, siendo preciso revertir la situación, precisamente para regenerar la duna. Se trata de una conclusión razonable, puesto que de otra forma se premiaría la destrucción de las dunas. Esta protección de las dunas se puede encontrar en la STS de 12 de enero de 2012 (rec. 1558/2009), que justifica el carácter demanial del suelo en el que se localizan diversas edificaciones (un hotel y una pista de tenis) que «se encuentran levantadas sobre depósitos de arena y sometidas a la acción del mar y del viento marino, formando parte del cordón litoral activo», por mucho que se haya intentado evitar la penetración de la arena, afirmando que «la Sala de instancia afirma que se ha tenido que levantar un muro delante de la propiedad de la recurrente para evitar que la arena penetre, e igualmente observa que la parcela colindante a la pista de tenis se encuentra llena de arena, tratándose de un terreno arenoso o playa según se desprende además de las propias fotografías aportadas con la demanda»<sup>48</sup>.

Esta línea jurisprudencial comienza en la STS de 20 de octubre de 2003 (rec. 9670/1998) que, frente a la urbanización de un sistema dunar, afirma categóricamente que «la circunstancia de que un suelo haya sido incorporado a un proceso urbanizador no desnaturaliza su condición geomorfológica, que, en este caso, ha sido la determinante de su delimitación como dominio público marítimo-terrestre, al tratarse, según declara probado la Sala de instancia en la sentencia recurrida, de una de las mayores acumulaciones de arenas litorales en esa zona del Mediterráneo, por lo que resulta plenamente aplicable al tramo deslindado lo dispuesto en el artículo 3.1 b de la Ley de Costas 22/1988»<sup>49</sup>.

Otro buen (aunque discutido) ejemplo se refiere al carácter (o no) dunar de la gola del Puchol en la ciudad de Valencia. La SAN de 28 de diciembre de 2017

<sup>47</sup> Doctrina jurisprudencial reiterada en las SAN de 6 de mayo 2014 (rec. 256/2012), de 5 junio de 2014 (rec. 475/2012) y de 11 de septiembre de 2015 (rec. 465/2012).

<sup>48</sup> Un ejemplo similar analiza la SAN de 17 de septiembre de 2021 (rec. 669/2018) que afirma que «se aprecia a simple vista, cómo a ambos lados del muro, existen depósitos de arena similares, lo que nos lleva a la conclusión de que el muro al impedir al menos parcialmente la acción eólica, ha servido de contención para el desarrollo de la duna».

<sup>49</sup> Doctrina reiterada, entre otras, en las STS de 30 de diciembre de 2003 (rec. 2666/2000) o de 6 de septiembre de 2005 (rec. 3809/2002).

(rec. 780/2008) pone en evidencia la dificultad de manejar distintos informes periciales técnicos aparentemente contradictorios. Probablemente, en esta sentencia se hayan malinterpretado los informes de las partes que explicaban el «histórico» origen de una gola, sin duda vinculado a la acción del mar y a la existencia de una duna, pero este origen histórico puede (y debe) diferenciarse nítidamente de la situación actual en la que, probablemente, estas originales dunas se han convertido en terrenos forestales. Sea como fuere en lo que se refiere a los terrenos concretos analizados, la sentencia es muy clara: una vez acreditada (sobre todo, gracias a fotografías aéreas) que inmediatamente antes de la construcción de una urbanización, los terrenos en cuestión tenían la consideración de dunas, concluye tajantemente que «la naturaleza de los terrenos como dunar no se desnaturaliza por el hecho de haberse construido sobre ellos».

Igualmente elocuente resulta la construcción de un centro comercial y aparcamiento sobre una duna en San Bartolomé de Tirajana. La STS de 10 de febrero de 2004 (rec. 3187/2001)<sup>50</sup> resulta concluyente: «lo que importa en la regulación legal no es el terreno tal como ha sido transformado por obras o instalaciones sino tal como es por naturaleza; las características naturales son las que determinan su calificación jurídica y son las que han de ser tenidas en cuenta al trazar el deslinde»<sup>51</sup>.

Otro buen ejemplo se encuentra en la STS de 16 de diciembre de 2009 (rec. 3967/2005) que acepta un informe que afirma que una zona de dunas se encuentra «intensamente modificada por la acción humana», pero no por ello dejan de tener un carácter demanial que se acredita documentalmente con «las calicatas de 3 metros de profundidad con su descripción litológica, curva granulométrica y fotografía microscópica que ratifican su naturaleza de arena cuarcítica (sic) con contenido de carbonatos y conchas de procedencia marina». Un supuesto de degradación de un complejo dunar por la actividad agrícola se encuentra en la SAN de 9 de marzo de 2018 (rec. 442/2016), aunque el tribunal concluye que «esta alteración no ha alcanzado un grado de desnaturalización suficiente como para desconectar totalmente estos depósitos de la dinámica litoral».

Finalmente, también cabe citar el supuesto de hecho analizado en la SAN de 18 de abril de 2013<sup>52</sup> en la que avala el carácter demanial de un suelo sobre el que se había construido un aparcamiento afirmando que «estas parcelas están

---

<sup>50</sup> Véase idéntica línea jurisprudencial, entre otras, en las STS de 12 de febrero de 2004 (rec. 3253/2001), de 2 de marzo de 2004 (rec. 1516/2001) y de 31 de marzo de 2005 (rec. 2585/2002).

<sup>51</sup> Resulta también elocuente la propia resolución de deslinde recurrida transcrita en la sentencia que afirma que «la conclusión que se desprende, confirmada por las fotografías anteriormente mencionadas, es que dichos aparcamientos y centro comercial constituyen una invasión del dominio público marítimo-terrestre, que ha desvirtuado las primeras características naturales del terreno, pero no su naturaleza demanial».

<sup>52</sup> Sentencia confirmada por la STS de 22 de abril de 2015 (rec. 2151/2013).

constituídas por depósitos de materiales sueltos litorales, al igual que las del sur, transportados de la playa seca hacia el interior por la acción del viento, sobre los que se han realizado procesos de compactación y adecuación».

A pesar de lo anterior, en algunas sentencias se encuentra una exclusión de dunas deterioradas, justificándola, informe técnico mediante, en que el deterioro existente impide su consideración respecto del resto de la duna y playa. Por ejemplo, en la STS de 10 de mayo de 2012 (rec. 6457/2009) se asumen los criterios utilizados en un informe técnico en el que se afirma que «hay que distinguir entre la zona situada entre la carretera y el primer cordón dunar y la zona situada entre la carretera y el monte; que el campo dunar situado tras la carretera no se considera necesario para la protección de la playa, dado el alto grado de antropización y reforestación sufrido, desequilibrando su dinámica natural; que los restos del campo dunar situado entre la carretera y la primera cadena de dunas (entre los que se encuentra la finca del actor) si se consideran necesarios para garantizar la estabilidad de la playa ya que no existe ninguna barrera artificial que impida su dinámica natural y a pesar de un cierto grado de antropización es recuperable para la conservación de este medio y para salvaguardar el equilibrio del sistema». Esta interpretación coincide, en lo básico, con los criterios reflejados en las *Instrucciones Técnicas* para la realización del deslinde del dominio público marítimo-terrestre publicadas por el Ministerio de Medio Ambiente en 2006 que establece que «toda antropización de un sistema dunar producido con posterioridad a julio de 1988 será considerado como dominio público marítimo-terrestre», mientras que «dunas degradadas con anterioridad a julio de 1988 no serán consideradas como bienes demaniales a no ser que la composición mayoritaria de la zona indique lo contrario»<sup>53</sup>.

iv) *También son demaniales las dunas con vegetación*

A la vista de la extensiva definición de las dunas en la LC88, sin límite expreso, también deben integrarse como DPMT las dunas con vegetación. Un magnífico ejemplo jurisprudencial se encuentra en la STS de 15 de junio de 2005 (rec. 3813/2002) que, revocando la sentencia de instancia, afirma el carácter demanial de unas «dunas con vegetación», incluso «cuando la costa es rocosa y abrupta, formando un verdadero rompiente», pues entiende que «aun así, esas dunas con vegetación pueden servir para garantizar la defensa de la costa».

De esta forma, resulta habitual que el carácter demanial de las dunas que cuentan con vegetación se vincule por la jurisprudencia con la garantía de la estabilidad de la playa y la defensa de la costa, puesto que es el criterio que, como hemos visto, introduce el RC89 en relación con las dunas fijadas por la vegetación. Más allá de tratarse de un concepto normativo indeterminado de difícil precisión, que analizaremos más adelante, la jurisprudencia ha presumido que las dunas fijadas por la vegetación son necesarias para garantizar la estabilidad de la playa y la defensa de

<sup>53</sup> Ministerio de Medio Ambiente (2006), *Instrucciones Técnicas para la realización del deslinde del dominio público marítimo-terrestre*, pág. 23.

la costa, obligando al recurrente a demostrar lo contrario, como se acredita palmaria-mente en la STS de 16 de diciembre de 2009 (rec. 3967/2005) que justifica la demanialidad de una duna porque «no se ha acreditado la absoluta innecesariedad de las citadas dunas para la finalidad expresada», esto es, la estabilidad de las dunas y de la costa. Merece la pena describir el supuesto de hecho que analiza esta sentencia en la que afirma que «una cosa es que no sea necesario que el pinar —y las dunas que en el mismo se encuentran, sujetas por los pinos, la vegetación y los rellenos antrópicos superpuestos— actúe como defensa de la playa, por ser suficiente con la autodefensa —llamémosle así— que se efectúa por la actual playa, en el sentido vulgar de esta expresión, y otra cosa distinta es que no sean tales dunas —que se califican de grises, negras o fijas— las que, como cinturón de contención cohesionado por los pinos, la vegetación y los rellenos, mantengan la estabilidad de las que se denominan dunas embrionarias y blancas, y, en consecuencia, de la playa, propiamente dicha y, en síntesis, de la costa»; de esta forma, se acredita que las dunas, aun estando estabilizadas por un bosque de pinos, deben considerarse dominio público para mantener la estabilidad del resto de dunas.

Idéntica línea jurisprudencial sirve para justificar la demanialidad de otras dunas fijadas por la vegetación. Resulta emblemático, a estos efectos, el supuesto de las dunas de Guardamar del Segura, que cuentan con una extensión kilométrica tierra adentro y que han sido un supuesto histórico de evitación de la expansión de las dunas que ponían en peligro la población<sup>54</sup> a través de la fijación de las dunas mediante especies arbóreas<sup>55</sup>. En concreto, la SAN de 5 de febrero de 2014 (rec. núm. 116/2012)<sup>56</sup>, acogiendo los informes que soportan el deslinde, en relación con «una franja dunar importante que presenta una anchura que oscila entre los 250 y los 1250 m, con pinares asociados» procedentes de repoblaciones del siglo pasado, afirma que «las dunas con vegetación arbórea del tercer cordón dunar están básica y momentáneamente fijadas por un entramado de raíces, conjuntamente con la caída anual de pinocha, conformando ambos un “caparazón” vegetal muy frágil desde el punto de vista de la fijación dunar, lo que no impide que puedan recuperar su actividad si desaparece dicha vegetación por cualquier causa natural (una plaga forestal, un incendio, etc.), pues al conformarse por materiales sueltos de origen marino retornarían inmediatamente a su carácter típicamente móvil»; asi-

<sup>54</sup> Un estudio histórico del origen y evolución de las dunas de Guardamar del Segura en J. M. Díaz-Pavón Buitrago (1986), «Evolución y situación actual de las dunas de Guardamar del Segura», *Montes, Revista de Ámbito forestal*, 10, págs. 22-30.

<sup>55</sup> Otros supuestos de dunas fijadas por repoblación se encuentran en el golfo de Roses y Begur, la primera liderada por el Estado, la segunda por los particulares, véase al efecto J. Pintó (2012), «El paisaje dunar en Cataluña», en Antonio Rodríguez Perea *et al.* (coords.), *La gestión integrada de playas y dunas: experiencias en Latinoamérica y Europa*, Palma de Mallorca: Societat d'Història Natural de les Balears, págs. 349-363 (pág. 358).

<sup>56</sup> Sentencia confirmada por la STS de 11 de noviembre de 2015 (rec. 971/2014). La doctrina de esta SAN ha sido reiterada por la SAN de 6 de mayo de 2014 (rec. 256/2012).

mismo, esta sentencia hace suyo el informe que sirve de motivación al deslinde que afirma que «el tercer cordón dunar debe considerarse indisolublemente unido a los segundo y primero (sic) y, consecuentemente, a la playa, conformando todo ello un campo dunar costero y un sistema playa-duna de los más notables de España por sus dimensiones»; y, como conclusión, esta sentencia resume que «los arenales existentes en el cordón dunar en toda su extensión constituyen una reserva estratégica de arena que contribuye al mantenimiento de las playas que, en general, están sometidas a erosión, y, en consecuencia, a la defensa general de la costa».

Un último ejemplo de la presunción de la función de las dunas que cuentan con vegetación como herramienta para garantizar la estabilidad de la playa y la defensa de la costa se encuentra en la SAN de 4 de junio de 2003 (rec. 627/1999)<sup>57</sup> que afirma que «la Sala llega a la conclusión de que estamos en presencia de un sistema eólico-dunar que cumple la función de dar estabilidad a la playa y a la costa, y por tanto, entra en el concepto de duna definida por la Ley como dominio público marítimo terrestre», concluyendo que «para excluir una duna del dominio público estatal, se precisa, una prueba específica y contundente de que la duna ha sido fijada por la vegetación hasta tal punto que no resulta necesaria para garantizar la estabilidad de la playa y la defensa de la costa. En definitiva, que se haya convertido en un elemento geológico muerto, sin actividad alguna para el entorno ni para sí misma, de forma tal que nada recibe de su periferia, ni ésta nada de aquélla»<sup>58</sup>.

v) *Posible carácter discontinuo de la ribera del mar*

Las dunas forman parte de la playa y esta de la ribera del mar. El concepto expansivo de las dunas litorales que maneja la LC88 que, en ocasiones, se encuentran tierras adentro y desconectadas del resto de la playa, obliga a la jurisprudencia a admitir el posible carácter discontinuo de la ribera del mar, lo que no siempre será compatible con el mantenimiento de la estabilidad de la playa y la defensa de la costa si la duna en cuestión se encuentra desconectada del resto del sistema dunar.

Por ejemplo, la SAN de 4 de octubre de 2010 (rec. 271/2008) analiza el carácter demanial de un «cordón dunar, más o menos asentado por vegetación arbórea, pero con asentamientos de arena y pasillos que las conectan con el otro cordón dunar y con la playa», afirmando su consideración como DPMT puesto que «en la zona marítimo-terrestre y playa, no tiene por qué existir una continuidad entre los mismos en dirección mar-tierra, sino que pueden superponerse, alternarse, e incluso aparecer de forma discontinua. En suma, puede haber ribera del mar continua y una ribera del mar discontinua».

<sup>57</sup> Sentencia confirmada por la STS de 28 de febrero de 2007 (rec. 6604/2003).

<sup>58</sup> Esta línea jurisprudencial ha sido reiterada, entre otras, por las SAN de 22 de junio de 2006 (rec. 158/2004), SAN de 4 de junio de 2009 (rec. 136/2008) y la STS de 20 de diciembre de 2012 (rec. 2266/2011).

Otro buen ejemplo se encuentra en la jurisprudencia<sup>59</sup> que justifica la protección de «dunas aisladas o restos de dunas» afirmando su carácter demanial, resultando irrelevante que «la playa se vea interrumpida por la existencia de edificaciones», puesto que «de lo que se trata es de definir el espacio como perteneciente al dominio público marítimo-terrestre, por gozar de unas determinadas características físicas, existencia de una cadena dunar y depósito de materiales sueltos, que el propio perito de la actora reconoce, aun cuando los considera insuficientes».

Finalmente, la jurisprudencia ha afirmado que una duna es dominio público esté o no desconectada con el litoral; así, la SAN de 24 de febrero de 2011 (rec. 692/2008)<sup>60</sup> que concluye: «en atención a que la argumentación de la parte recurrente concluye en que la zona en cuestión es una duna, aunque duna ajena a la dinámica litoral, no procede sino confirmar la Orden aprobatoria del deslinde puesto que siguiendo el criterio de las sentencias que acabamos de citar, la zona en cuestión tiene una clara consideración dunar y, por lo tanto, debe resultar incluida en el dominio público marítimo terrestre».

vi) *También son DPMT las dunas remontantes*

Ninguna objeción han puesto los tribunales acerca de la consideración como DPMT de las dunas remontantes, esto es, de las dunas activas que continúan avanzando hacia el interior continental, aunque ocupen terrenos que, con anterioridad, eran claramente de propiedad privada (también denominadas dunas rampantes)<sup>61</sup>. Se puede encontrar buenos ejemplos con referencia expresa a las dunas remontantes en la STS de 20 de mayo de 2012 (rec. núm 6457/2009).

## VI. REGULACIÓN EN LA LC13 Y EN EL RC14

La modificación de la LC88 llevada a cabo por la LC13 afecta directamente a la definición jurídica de las dunas. En síntesis, la LC13 introduce dos innovaciones en lo que se refiere a las dunas:

i) Por una parte, en la definición legal de duna (nuevo art. 3.4 LC88, en la redacción dada por la LC13) se corrige la perspectiva estática de la redacción original («formadas») y se sustituye por una perspectiva dinámica («que se alimenten»); además, se concreta la referencia a «otras causas naturales o artificiales», que se sintetiza en un genérico «o por otras causas».

<sup>59</sup> Véase la SAN de 16 de julio de 2021 (rec. 519/2018).

<sup>60</sup> Esta sentencia fue casada por la STS de 20 de diciembre de 2012 (rec. 2266/2011) por caducidad del procedimiento de deslinde.

<sup>61</sup> Véase, al efecto, Flor Rodríguez (2005, pág. 364).

ii) Por otra parte, se introduce un límite al alcance demanial de las dunas, contemplando expresamente que las dunas se considerarán demaniales «hasta el límite que resulte necesario para garantizar la estabilidad de la playa y la defensa de la costa».

Los efectos de la modificación legislativa, cuya constitucionalidad ha sido avalada por las SSTC 233/2015, de 5 noviembre, y 6/2016, de 21 de enero, son, en nuestra opinión, notables a pesar de que estas sentencias afirmen que la reforma conlleva una «innovación relativa».

El principal cambio reside en la expresión de que no todas las dunas son demaniales, únicamente lo serán cuando «resulte necesario para garantizar la estabilidad de la playa y la defensa de la costa», elevando el rango (de reglamentario a legal) del último inciso el art. 4.d) RC89 que había sido ninguñado inicialmente por la jurisprudencia (como hemos visto *supra*) por suponer una limitación reglamentaria no justificada; a partir de la LC13 no cabe este argumento, es la propia Ley de Costas la que asume este criterio (vinculado originariamente para las dunas fijadas por la vegetación) y lo convierte en el criterio legal de demanialidad. Nos parece claro que la intención del legislador era evitar que mecánicamente todas las dunas en cualquier situación y localización debieran (de forma reglada) ser consideradas como demaniales, pensando (razonablemente) en las dunas secundarias, terciarias, fósiles... pero no es menos cierto, como acertadamente apunta algún autor<sup>62</sup>, que, desde una interpretación literal, podría llegarse al absurdo de poder considerar que una duna en desplazamiento pudiera excluirse del DPMT por considerarse que no es necesaria ni para la estabilidad de la playa ni para la defensa de la costa; argumento posible conforme al tenor literal de la LC13, pero materialmente inviable habida cuenta que una duna primaria siempre será necesaria para la estabilidad de la playa, situación que, como veremos de inmediato, ha corregido definitivamente el RC22. Sea como fuere, materialmente se produce una continuidad en la definición del carácter demanial de las dunas que, en la práctica, desde el RC89 ha pivotado sobre la necesidad de garantizar la estabilidad de la playa y la defensa de la costa, de forma que difícilmente será viable una revisión del deslinde en materia de dunas a los efectos que se recoge en el art. 13 bis LC13.

Pero este primer efecto de generalización de la identificación del carácter demanial de las dunas con la garantía de la estabilidad de la playa y la defensa de la costa no debe esconder el relativo al énfasis de la perspectiva dinámica de la duna, que impedirá definir como demaniales aquellas dunas que no se «alimen-

---

<sup>62</sup> Véase, por ejemplo, A. Menéndez Rexach (2014), «La nueva regulación de las costas: Un giro hacia el dominio privado marítimo-terrestre», en Carro Fernández-Valmayor *et al.* (coords.), *La nueva regulación de las costas*. Actas del IX Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho administrativo, Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, págs. 13-56 (pág. 35).

ten» efectivamente de arena de origen marino. Resulta evidente que esta reforma legislativa pretende evitar el carácter demanial de «todas» las dunas que había afirmado la jurisprudencia con base en la definición extensiva de las dunas recogida en la LC88. La jurisprudencia ha enfatizado este cambio legislativo afirmando expresamente, por ejemplo, la SAN de 26 de febrero de 2021 (rec. 1213/2018)<sup>63</sup> que, con base en la LC13, «las dunas que en la actualidad han de incluirse en el demanio costero no son siempre todas».

Esta reforma legal fue desarrollada por el RC14 que, en su redacción originaria tal y como hemos visto *supra*, incorpora en su art. 3.4 una clasificación de dunas (en desarrollo, en desplazamiento, primaria, secundaria, estabilizada y relictas), rematando el nuevo régimen jurídico el art. 4.c) del RC14, en su redacción originaria, que establecía que «se entiende que no son necesarias para garantizar la estabilidad de la playa y la defensa de la costa las dunas estabilizadas», salvo que, funcionando como cláusula de cierre, «en aquellos casos excepcionales en que la mayor evidencia científica disponible demuestre que la duna estabilizada es necesaria para garantizar la estabilidad de la playa y la defensa de la costa»<sup>64</sup>. Sobraban, en nuestra opinión, los calificativos «casos excepcionales»<sup>65</sup> y «mayor evidencia jurídica» (que, finalmente, han desaparecido en el RC22), puesto que si la duna estabilizada es necesaria para garantizar la estabilidad de la playa o la defensa de la costa nada debe impedir su consideración como demanial.

De esta forma, se excluyen de la consideración demanial las dunas relictas, esto es, las dunas fósiles, lo que parece muy razonable en los términos que hemos visto *supra*, habida cuenta que una formación geológica, tenga o no tenga origen dunar, no debe considerarse demanial, salvo que se pretenda demanializar kilómetros de suelo hacia el centro de la tierra.

De esta forma, los conceptos normativos indeterminados «garantía de estabilidad de la playa» y «defensa de la costa» vuelven a convertirse en la clave para la definición demanial de una duna.

## VII. LOS EFECTOS DE LA REFORMA REALIZADA POR EL RC22

En lo que se refiere a las dunas, el cambio que provoca el RC22 es más aparente que real. De una primera y superficial lectura podría parecer que se demanializan todas las dunas, pero en realidad, en términos normativos, se produce una vuelta al RC89.

---

<sup>63</sup> En idéntico sentido, véase la SAN de 20 de julio de 2021 (rec. 253/2018) y de 27 de enero de 2022 (rec. 1192/2018).

<sup>64</sup> Precisión incorporada gracias al correspondiente informe del Consejo de Estado de 17 de septiembre de 2014 (expediente 705/2014).

<sup>65</sup> En idéntico sentido se manifiesta Ojeda Zújar (2015, pág. 36).

Esta vuelta a la regulación de las dunas en el RC89 significa, en la redacción que da el RC22 al art. 4 del RC14, por una parte y asumiendo la crítica realizada por parte de la doctrina<sup>66</sup>, la supresión de las definiciones de modalidades de dunas que había incorporado el RC14 y, por otra parte, el énfasis de la consideración como dominio público marítimo-terrestre de las dunas fijadas por la vegetación (con independencia del porcentaje existente de vegetación) que no estén en desarrollo, desplazamiento o evolución (este inciso puede considerarse innecesario, porque si están en desarrollo, desplazamiento o evolución deben considerarse playa conforme al primer inciso del art. 4.c RC14 en la redacción dada por el RC22), precisando que esta consideración de demanialidad se produce «hasta el límite que resulte necesario para garantizar la estabilidad de la playa y la defensa de la costa», que es, exactamente, la precisión innovadora que introdujo el RD89. Por cierto, en la definición del RC22 desaparece la referencia a las «otras causas» que se contempla en la definición de duna del art. 3.4 LC13.

De esta forma, frente a las definiciones de dunas del RC14, la nueva redacción dada por el RC22 sintetiza en dos las modalidades de dunas: i) las dunas que estén en desarrollo, desplazamiento o evolución debido a la acción del mar o del viento marino, y ii) las dunas que NO estén en desarrollo, desplazamiento o evolución. En esta aparente sencilla clasificación sobra, en nuestra opinión, la referencia a las «dunas fijadas por la vegetación» que complica la ecuación, puesto que puede haber dunas que no estén en desarrollo y que no estén fijadas por la vegetación, además de la complejidad de determinar cuándo, a partir de qué porcentaje una duna se encuentra fijada por la vegetación, al haberse eliminado en el RC22 referencia a porcentaje concreto de vegetación.

En el último inciso del art. 4.c RC14, en la redacción dada por el RC22, se prevé que «se entiende que no son necesarias para garantizar la estabilidad de la playa y la defensa de la costa las dunas que han quedado aisladas tierras adentro o colgadas sobre una costa rocosa, sin vinculación actual ni futura con la playa, teniendo en cuenta la evolución de la línea de costa y los efectos del cambio climático». Se trata de la exclusión de las dunas fósiles, en la compleja traducción que se contenía las definiciones del RC14 para las dunas relictas, que por cierto tenía origen jurisprudencial<sup>67</sup>, por lo que no se trata de ninguna novedad.

---

<sup>66</sup> Véase, por todos, C. M. Ávila Rodríguez (2015), «Régimen de usos y de explotación de las playas», en Joaquín Rodríguez Vidal y María Carmen Núñez Lozano (eds.), *El litoral de Andalucía. Norma y naturaleza*, Huelva: Universidad de Huelva, págs. 281-308 (pág. 285). Aunque no es menos cierto que otra parte de la doctrina enfatizó sus virtudes; por ejemplo, A. Menéndez Rexach (2015b), «Definición legal de la ribera del mar: Las novedades del reglamento de costas», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, 295, págs. 17-44 (pág. 41), afirma que la tipología de dunas «contribuye a objetivar el criterio de determinación de las dunas necesarias para mantener la estabilidad de las playas».

<sup>67</sup> Véase, por ejemplo, la SAN de 4 de junio de 2003 (rec. 627/1999).

En la exposición de motivos del RC22 se justifica esta reforma genéricamente en la «necesidad de abordar la situación descrita anteriormente, teniendo en cuenta la amenaza que para el litoral representan los efectos del cambio climático, fundamentalmente la subida del nivel medio del mar y la reducción del periodo de retorno de eventos extremos», lo que se concreta específicamente para las dunas en los siguientes términos:

Así, para garantizar la estabilidad de las playas y la defensa de la costa, no resulta necesaria la distinción entre determinados tipos de dunas, lo cual motiva la modificación del artículo 3.4 de este reglamento. La amenaza para la segunda mitad de este siglo es tan grave que todas las dunas pueden (ser) necesarias para garantizar la estabilidad de la playa y la defensa de la costa, a excepción únicamente de las que hubieran quedado aisladas «tierra dentro o colgadas sobre una costa rocosa» según se establece en la modificación del artículo 4.c.

Debe enfatizarse en el tiempo verbal utilizado, puesto que no se dice que todas las dunas son necesarias, sino que todas las dunas «pueden» ser (falta este último verbo en el original) necesarias para garantizar la estabilidad de la playa y la defensa de la costa. Pero esto no es ninguna novedad. Ya se encuentra en nuestro ordenamiento jurídico desde el RC89, pero sirve para enfatizar la importancia del criterio relativo a la garantía de la estabilidad de la playa y la defensa de la costa, que se convierte en la clave para determinar el carácter demanial (o no) de las dunas.

Además, frente a la eventual interpretación de que una duna en desplazamiento pudiera ser excluida del DMPT de considerarse que no resulta necesaria para la estabilidad de la playa o defensa de la costa<sup>68</sup>, el RC22 deja claro que, en todo caso, forman parte del DMPT «todas las dunas que estén en desarrollo, desplazamiento o evolución debido a la acción del mar o del viento marino» (primer inciso del art. 4.c RC22). Y, a continuación, el segundo inciso de la letra c) del art. 4 RC22 establece que «asimismo» forman parte de la playa y son DPMT las «dunas fijadas por vegetación que no estén en desarrollo, desplazamiento o evolución», pero hasta el «límite que resulte necesario para garantizar la estabilidad de la playa y la defensa de la costa». Esto es, se establece un núcleo duro de dunas que (siempre) forman parte de la playa (las dunas que estén en desarrollo, desplazamiento o evolución debido a la acción del mar o del viento marino) y otras (las dunas fijadas por vegetación que no estén en desarrollo, desplazamiento o evolución) que únicamente serán playa (esto es, DPMT) cuando resulten necesarias «para garantizar la estabilidad de la playa y la defensa de la costa».

---

<sup>68</sup> Como bien indica Menéndez Rexach (2014, pág. 35), esta interpretación es posible, aunque, en términos que compartimos, sería un «despropósito».

## VIII. LA GARANTÍA DE LA ESTABILIDAD DE LA PLAYA Y LA DEFENSA DE LA COSTA

Como hemos anticipado, fue el RC89 el que introdujo, para limitar el carácter demanial de las dunas fijadas por la vegetación, el criterio relativo a la garantía de la estabilidad de la playa y la defensa de la costa.

Este criterio ha terminado por configurarse en ocasiones como definitivo para determinar el carácter demanial de las dunas que «no estén en desarrollo, desplazamiento o evolución» en la definición legal del art. 4 RC22, más allá de su calificación como duna gris, duna estabilizada, duna fósil, duna relictas... Lo relevante es si técnicamente se acredita que estas dunas son necesarias para la estabilidad de la playa y para la defensa de la costa<sup>69</sup>. Recuérdese que, con base en la redacción dada por el RC22 al art. 4 del RC14, en todo caso son playa las dunas «que estén en desarrollo, desplazamiento o evolución debido a la acción del mar o del viento marino».

En primer lugar, llama la atención que no se trata de dos supuestos disyuntivos, sino cumulativos, como expresa con precisión la conjunción copulativa «y». De forma que no bastará, conforme a la dicción literal, que la duna sea necesaria «para garantizar la estabilidad de la playa», sino que, además, es preciso que la duna sea necesaria para la «defensa de la costa». En nuestra opinión, sería más razonable que fueran alternativos (conjunción disyuntiva) y, por ejemplo, debería ser suficiente con que la duna fuera necesaria para la defensa de la costa, concepto que intuitivamente es más amplio que el relativo a la garantía de la estabilidad de la playa.

Se trata, evidentemente, de conceptos normativos indeterminados, precisados de concreción a través de los correspondientes informes técnicos. Esto es, no basta (o no debería bastar) con una genérica afirmación de la vinculación de la duna en cuestión con la «estabilidad de la playa» y la «defensa de la costa», sino que debe exigirse una motivación concreta, precisa y *ad hoc*. Sirva como perfecto ejemplo el informe (al que ya nos hemos referido en la introducción del presente estudio) que se recoge en la SAN de 29 de junio de 2020 (rec. 569/2017), en el que se justifica el carácter demanial del tercer cordón dunar de las dunas de Guardamar dado que este tercer cordón dunar «realiza la función de garantía de estabilidad y defensa de la costa al actuar como cinturón de protección ante el potencial arrasamiento por el mar de los cordones dunares situados delante», enfatizando, en este supuesto concreto, que se ha contrastado «la inestabilidad y desmoronamiento periódico del primer y segundo cordón dunar»<sup>70</sup>. Otro ejemplo que identifica la relevancia que tienen los criterios que estamos analizando para

<sup>69</sup> Véase, por ejemplo, la SAN de 15 de marzo de 2012 (rec. 647/2010) que afirma expresamente, en relación con unas dunas que no se encuentran cubiertas por la vegetación en «toda la superficie», que «constituyen una reserva de arena para la estabilidad de la playa».

<sup>70</sup> Una didáctica explicación del deslinde de las dunas de Guardamar del Segura y la jurisprudencia que confirma su legalidad se puede encontrar en J. R. Martínez Cordero (2014),

definir el carácter demanial de las dunas se encuentra en la SAN de 20 de febrero de 2023 (rec. 1418/2019) que concluye:

Por consiguiente, y en atención al art. 3.1.b Ley Costas las dunas se incluyen en el dominio público en lo necesario para garantizar la estabilidad de la playa y la defensa de la costa. Y aquí se ha expuesto que la duna que nos ocupa ya se declaró en la sentencia de 2009 necesaria para la estabilidad de la playa y la defensa de la costa y conforme a los informes del recurrente que se destacan en la demanda, la zona se presenta en su composición idéntica desde hace más de 35 años por tratarse de una duna estabilizada, pero es, además, una duna necesaria como se ha dicho para garantizar la estabilidad de la playa y de la costa y no existe una prueba contundente que contradiga esta cuestión, las dunas con vegetación sirven para garantizar la defensa de la costa y del mar y de lo que no cabe duda en este caso es que se trata de una zona de duna estabilizada, pues así lo reconoce el recurrente, con una cobertura vegetal, que es necesaria por su condición de protectora o garante de la costa y por consiguiente se desestima esa revisión del deslinde suscitada por la recurrente.

Frente a esta motivación concreta y específica se pueden encontrar otros ejemplos en los que se afirma genéricamente el carácter demanial de una duna habida cuenta los efectos (globales) del cambio climático y la regresión (generalizada) de la playa. En nuestra opinión, estas motivaciones genéricas son manifiestamente insuficientes para (nada más y nada menos) atribuir la propiedad pública a una duna (que, en numerosos supuestos, y como enfatizamos en el siguiente apartado, se encuentran en terrenos de propiedad privada). Un ejemplo se encuentra en el «Informe preliminar de Isla de Saltés, término municipal de Huelva»<sup>71</sup> suscrito por Tragsatec con fecha de agosto de 2019, en el que se afirma genéricamente que «el sistema natural formado por cordones arenosos dunares y marismas que constituyen la isla Saltés, contribuye a la estabilidad y la defensa de la costa de esta parte del litoral de la provincia de Huelva», sin justificar, salvo error por nuestra parte, por qué estas dunas son necesarias para la estabilidad o para la defensa de la playa.

Nótese que esta necesidad de motivación se limita conforme a la definición recogida en la redacción dada por el RC22 al art. 4.c) RC14 a las dunas que NO «estén en desarrollo, desplazamiento o evolución», habida cuenta que «todas las dunas que estén en desarrollo, desplazamiento o evolución debido a la acción del mar o del viento marino» se considerarán reglamentariamente como playa. Luego, la carga de prueba de que una duna no está en desarrollo compete al correspondiente interesado, mientras que la carga de prueba de que una duna que no se encuentra en desarrollo pero que sí resulta necesaria para garantizar la estabilidad de la playa o la defensa de la costa corresponde a la Administración.

---

«Clasificación y definiciones», en Pérez Gálvez (dir.), *El nuevo derecho de costas. Ley y nuevo Reglamento General de Costas*, Madrid: La Ley, págs. 47-93 (pág. 86).

<sup>71</sup> Disponible en <https://www.miteco.gob.es/es/costas/participacion-publica/> (enero de 2023).

En cualquier caso, el criterio de la garantía de la estabilidad de la playa y la defensa de la costa como elemento central caracterizador de la demanialidad de las dunas permite limitar el excesivo alcance demanial de los campos dunares en los litorales con balance sedimentario positivo, pero permite proteger los tramos litorales regresivos, esto es, cuando el balance sedimentario es negativo<sup>72</sup>.

Ahora bien, resulta preciso tener en cuenta que, como ha advertido la doctrina, no resulta sencillo aplicar estos criterios desde un punto de vista técnico puesto que no es sencillo cuantificar y/o modelar numéricamente estos procesos, habida cuenta que no se trata de procesos lineales<sup>73</sup>, debiendo actuar siempre conforme al principio de precaución<sup>74</sup>.

## IX. LA PROPIEDAD DE LAS DUNAS. EL EJEMPLO DE LAS DUNAS REMONTANTES Y DE LAS DUNAS REGENERADAS

Una parte relevante de las dunas estabilizadas tienen como origen la acción del hombre frente a la invasión constante de las dunas, de forma que la plantación sobre estas dunas (normalmente con pinares)<sup>75</sup> pretendía (y conseguía) ser una barrera frente al avance dunar, siendo un ejemplo paradigmático e histórico de esta situación las dunas de Guardamar del Segura, en los términos que hemos analizado *supra*, que contaba con un avance, antes de su fijación, de hasta ocho metros por año<sup>76</sup>. Aunque debe tenerse en cuenta que las dunas, incluidas las remontantes, no crecen indefinidamente, puesto que con flujos de viento y suministros constantes se alcanza la forma de equilibrio<sup>77</sup>.

A la vista de los exigentes requisitos exigidos por el art. 6 LC88 para poder realizar obras en propiedad privada<sup>78</sup> que eviten la invasión de la acción del viento

<sup>72</sup> En similar sentido, véase Ojeda Zújar (2015, pág. 23).

<sup>73</sup> Véase en idéntico sentido Ojeda Zújar (2015, pág. 24).

<sup>74</sup> En idéntico sentido, se manifiesta Ojeda Zújar (*ibid.*).

<sup>75</sup> Véase, al respecto, Sanjaume, Gracia y Flor (2011, pág. 53).

<sup>76</sup> Véase M. L. Mesón García y J. M. Montoya Oliver (2009), «Ley de Costas. Métodos y criterios para deslindar dunas costeras. (Qué es una duna?)», *Foresta*, 42, págs. 44-51 (pág. 46). Véase también Sanjaume y Pardo Pascual (2011, pág. 243).

<sup>77</sup> Véase, al respecto, Sanjaume, Gracia y Flor (2011, pág. 22).

<sup>78</sup> La SAN de 11 de abril de 2007 (rec. 25/2005) concluye que el art. 6 LC88 no permite ejecutar obras en dominio público. Esta sentencia desestima el recurso interpuesto contra la denegación de una solicitud de concesión demanial para la legalización de una escollera de protección de vivienda unifamiliar, afirmándose que a partir de los años noventa el mar fue ganando terreno y, progresivamente, fue desapareciendo la zona dunar y de vegetación que se encontraba delante de la finca del recurrente. Esta sentencia afirma que «la literalidad del artículo 6.1 de la ley de costas hace imposible admitir la realización de una obra de defensa en terrenos de dominio público sin que sea este el momento ni de imputar respon-

marino<sup>79</sup>, fenómenos dunares, denominados técnicamente dunas remontantes, avanzan hacia el interior con velocidad variable ocupando en bastantes ocasiones terrenos de propiedad privada. Magníficos ejemplos de estas dunas se encuentran en la provincia de Cádiz, cuya acción invasiva depende del levante, baste con citar los ejemplos de las dunas de Bolonia o las dunas de Valdevaqueros. El propio avance constante de estas dunas hace compleja la concreción de los deslindes que, en estos casos y razonablemente, no pueden predecir el futuro y necesariamente llegan con retraso, consolidando realidades; un magnífico ejemplo de esta realidad lo encontramos en la memoria (noviembre de 1995) del deslinde de las dunas de Bolonia (expediente CDL-73-CA) en el que se afirma:

[...] A partir del punto M-38, el deslinde toma dirección suroeste discuriendo por el final del campo de dunas, siendo sus puntos M-42 y M-43 lo más alejados de la línea de agua. Hacemos notar que desde que estancó esta línea al día de hoy estos puntos extremos han sido ligeramente rebasados por la duna, a pesar de que se intenta frenarla con diversos dispositivos y estudios de la cátedra de Ecología de la Universidad de Sevilla, para dar solución al problema que representa la gran movilidad de la duna.

Puede verse en los fotogramas del vuelo americano de 1956 que antes de la repoblación forestal, las arenas «volaban» desde la ensenada de Bolonia hasta la playa del Cañuelo en el cabo de Gracia, partiendo literalmente la punta de Camarinal. La fijación de estas dunas, así como las de Valdevaqueros, supone una labor constante debido a los fuertes vientos de levante que se forman en el Estrecho de Gibraltar.

Cuando estas dunas remontantes en su imparable avance ocupan terrenos de propiedad privada, ¿tiene sentido sostener que estos terrenos se convierten en dominio público marítimo-terrestre, tal y como se afirma expresamente el art. 6.2 LC88? En nuestra opinión, la respuesta debe ser claramente negativa.

---

sabilidades por la regresión de la playa (que no están acreditadas) ni exigir la realización de una regeneración total de la playa (pues se escapa de las posibilidades de esta Sala)». Sin embargo, el art. 6.1 LC88 hace referencia expresa (desde su primigenia redacción, que fue modificada por la LC13) a la posibilidad de obtener una concesión, que no puede hacer sino referencia a terrenos demaniales. Otro ejemplo de los límites a las obras para evitar la invasión de las arenas se encuentra en la STS de 3 de noviembre de 2004 (rec. 7070/2000) que analiza una «duna artificial fijada con tamarindos».

<sup>79</sup> Por ejemplo, la STS de 18 de febrero de 2016 (rec. 3411/2014) que, previa cita del referido art. 6 LC88, concluye que «de acuerdo con su tenor literal, se hace preciso que dichas obras cuenten con previa autorización o concesión y, además, no ocupen playa ni produzcan fenómenos perjudiciales en ésta o en la zona marítimo-terrestre, y no menoscaben las limitaciones y servidumbres legales correspondientes, requisitos que no consta se cumplan en el presente caso».

De forma mayoritaria, la normativa<sup>80</sup>, la jurisprudencia<sup>81</sup> y la doctrina<sup>82</sup> han afirmado que los deslindes en el ámbito marítimo-terrestre tienen efectos declarativos y no constitutivos. Tiene todo el sentido que sea así con respecto a todos los elementos integrantes del dominio público marítimo-terrestre de los que puede afirmarse que son dominio público, al menos, desde las Partidas<sup>83</sup> en los términos que tempranamente defendió la doctrina<sup>84</sup> y enfatizó la jurisprudencia desde la STS de 9 de noviembre de 1984<sup>85</sup>. Este carácter declarativo

<sup>80</sup> Véase art. 13 LC88.

<sup>81</sup> Conforme reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo, por todas la STS de 8 de junio de 2012 (rec. 2686/2009), que se remite a su vez a la Sentencia de dicho Tribunal de 14 de julio de 2003 (rec. 4665/1998), en doctrina reiterada, entre otras, por la SAN de 23 de diciembre de 2021 (rec. 748/2018), «el procedimiento de deslinde, contemplado en el capítulo III del título I de la Ley de Costas 22/1998, de 28 de julio, tiene como finalidad constatar y declarar que un suelo reúne las características físicas relacionadas en los artículos 3, 4 y 5 de dicha Ley, sin que ello comporte la imposibilidad de practicar ulteriores deslindes si el llevado a cabo resulta incorrecto, incompleto o inexacto, aunque no haya cambiado la morfología de los terrenos, ya que el dominio público marítimo-terrestre viene configurado por hechos naturales que el deslinde se limita a comprobar... pues con el deslinde... se persigue... la determinación del dominio público marítimo-terrestre a fin de constatar si efectivamente un terreno reúne o no las características contempladas en los artículos 3, 4 y 5 de la Ley de Costas, y ello cuantas veces fuese necesario, bien de oficio o a petición de cualquier interesado». En idéntico sentido, la SAN de 12 de abril de 2022 (rec. 40/2020) afirma que «el deslinde tiene carácter declarativo, y así señala la STS de 5 de abril de 2011 (rec. 1.238/2007), y reitera en la Sentencia de 29 de junio de 2011 (rec. 1.186/2008), que el deslinde tiene carácter “declarativo y no constitutivo, consistente en que las definiciones legales se concretan físicamente sobre un espacio determinado, para lo que es preciso... que se acrediten los elementos fácticos sobre los que sustentar la condición del bien como dominio público marítimo-terrestre” en el correspondiente procedimiento». Aunque, como bien afirma M. J. Alonso Más (2015), «La modificación de los deslindes del dominio público marítimo-terrestre: Reflexiones a la luz del derecho de propiedad y de la confianza legítima», *Revista de Administración Pública*, 198, págs. 75-127 (pág. 83), esta definición se corresponde en realidad a la de acto reglado; de hecho, la STS de 16 de enero de 1975 (Repertorio Aranzadi 37/1975) afirmó contundentemente que los deslindes del DPMT constituían una actividad reglada «de mero alcance aplicativo o materializador de un mandato legal».

<sup>82</sup> Por todos, véase C. Horgué Baena (1995), *El deslinde de costas*, Madrid: Tecnos, pág. 312.

<sup>83</sup> En esta línea, Horgué Baena (1995, pág. 313) afirma que «el otorgar el (sic) deslinde una naturaleza jurídica declarativa de la demanialidad de los bienes marítimos no es más que una manifestación del tratamiento de las titularidades en la LC y en especial de la interdicción de titularidades privadas sobre los bienes que integran el demanio marítimo».

<sup>84</sup> Véase, al respecto, F. Sainz Moreno (1982), «Dominio público estatal de las playas y zona marítimo-terrestre», *Revista de Administración Pública*, 99, págs. 201-244 (pág. 223).

<sup>85</sup> Véase un comentario de esta sentencia, R. Bercovitz Rodríguez-Cano (1984), «Comentario a la STS de 9 de noviembre de 1984», *Cuadernos Civitas de Jurisprudencia Civil*, 6, págs. 2037-2052. Véase también F. J. Jiménez de Cisneros Cid (1987), «Comentario a la STS

también se puede predicar con respecto a los bienes o elementos que se incorporan de forma mecánica a la definición del dominio público marítimo-terrestre, puesto que es la regulación de costas la que define qué elementos son dominio público y cuáles no y, por lo tanto, el deslinde se limita a concretar en el espacio las previsiones legales<sup>86</sup>. Pero, para aquellos supuestos en los que la definición del dominio público depende de la concreción de conceptos normativos indeterminados siendo imprescindible en muchos supuestos la elaboración de informes técnicos, este carácter declarativo es altamente discutible, pudiendo afirmarse que nos encontramos ante deslindes constitutivos<sup>87</sup>; ejemplos paradigmáticos de esta situación son tanto el fenómeno de las dunas remontantes como la concreción de los campos dunares que, por resultar necesarios para garantizar la estabilidad de la playa o la defensa de la costa, deben ser considerados como dominio público marítimo-terrestre.

Además, esta invasión por una duna remontante de terrenos de propiedad privada o la demanialización de dunas en terrenos de titularidad privada para garantizar la estabilidad de la playa o la defensa de la costa no puede quedar sin la correspondiente indemnización. Aquí no puede tener encaje el inteligente régimen indemnizatorio mediante una concesión de uso privativo regulado en la disposición transitoria primera LC88<sup>88</sup>, que únicamente puede funcionar como medida de garantía (excepcional) de los bienes demaniales que indebidamente fueron objeto de tráfico jurídico, puesto que, como ha afirmado la STC 149/1991,

---

de 17 de junio de 1987», *Cuadernos Civitas de Jurisprudencia Civil*, 14, págs. 4677- 4690 y F. J. Jiménez de Cisneros Cid (1988), «Comentario a la STS de 6 de julio de 1988», *Cuadernos Civitas de Jurisprudencia Civil*, 17, págs. 667-682.

<sup>86</sup> En similar sentido, se manifiesta J. A. Chinchilla Peinado (2015), «La nueva regulación del deslinde: La Ley 2/2013, de protección y uso sostenible del litoral, y el Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre, por el que se aprueba el reglamento general de costas», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, 295, págs. 137-180 (pág. 144).

<sup>87</sup> En idéntico sentido, véase E. Desdentado Daroca (2007), *La expropiación de los enclaves privados en el litoral (Una crítica de la disposición transitoria 1ª de la Ley de Costas)*, Madrid: Civitas, pág. 84 y E. Desdentado Daroca (2014), «La reforma de la Ley de Costas por la Ley 2/2013: ¿Una solución adecuada al problema de los enclaves privados?», *Revista de Administración Pública*, 193, págs. 45-81 (pág. 62). También han defendido el carácter constitutivo de los deslindes en la legislación de costas S. González-Varas Ibáñez (1995), *El deslinde de las costas*, Madrid: Marcial Pons, págs. 27 y 64; C. Guerrero Martín (1998), *La problemática jurídica de los inmuebles situados en el litoral*, Madrid: Mc Graw Hill, pág. 92; M. P. Rodríguez González (1999), *El dominio público marítimo-terrestre: titularidad y sistemas de protección*, Madrid: Marcial Pons, pág. 288; F. J. Sospedra Navas (2005), «La impugnación jurisdiccional del deslinde de bienes públicos», *Revista La Ley*, 12, págs. 1430-1440 y M. J. Alonso Más (2015, pág. 84).

<sup>88</sup> Este régimen concesional encuentra un precedente en la disposición transitoria segunda, párrafo 3º, de la LC69 y fue considerada como una buena alternativa a la demanialización recogida en el art. 132 CE por Sainz Moreno (1982, pág. 241).

se trata de una «muy singular forma de expropiación»<sup>89</sup>. La ocupación de terrenos privados por el avance de una duna remontante o la consideración de un campo dunar de propiedad privada para garantizar la estabilidad de la playa o la defensa de la costa deben ser objeto del correspondiente procedimiento expropiación forzosa, debiéndose abonar al titular afectado la correspondiente indemnización.

Idéntico esquema jurídico puede defenderse para aquellos supuestos en los que, dentro de los procesos de regeneración dunar, se reconstruye una duna donde el cordón dunar había sido eliminado total o parcialmente<sup>90</sup>.

También en los supuestos en los que, por regresión de la costa, por causas derivadas de la actuación de los poderes públicos<sup>91</sup>, cambia el alcance del dominio público marítimo-terrestre. No es un supuesto nuevo, habida cuenta que el apartado cuarto de la disposición transitoria primera LC88 ya contemplaba el otorgamiento de concesiones para los supuestos de enclaves sobrevenidos<sup>92</sup>. ¿De verdad puede sostenerse que con motivo de la regresión de la costa por la realización, por ejemplo de obras públicas y la consiguiente conversión de terrenos privados (que no cumplían antes ninguno de los requisitos que caracterizan legalmente el DPMT) en dominio público marítimo-terrestre puede hacerse sencillamente mediante el otorgamiento (en el mejor de los supuestos conforme a lo previsto en los arts. 6.3 y 13 bis LC88 y 27 RC14) de una concesión demanial? De nuevo, la respuesta debe ser, en nuestra opinión, negativa. No puede utilizarse un mecanismo legal pensado para la protección del dominio público marítimo-terrestre existente, para un nuevo fenómeno como es la regresión de la costa que traiga causa de la ejecución de obras públicas. Esta modificación del dominio público marítimo-terrestre debe realizarse mediante la correspondiente expropiación.

A esta argumentación, se podría oponer que el Estado no debe asumir genéricamente el coste de los efectos de la regresión costera y ser obligado a expropiar

---

<sup>89</sup> Véase FJ 8º. B. Debe enfatizarse el carácter excepcional y puntual de este sistema de compensación recogido en la LC88, pues de otra forma se podría generalizar la supresión del procedimiento de determinación del justiprecio y la automatización de concesiones privativas a los anteriores propietarios. Véase los efectos de este sistema expropiatorio generalizado en el ámbito urbanístico en F. Iglesias González (2010), «Aplicación de la legislación de costas al suelo urbano: En particular, la problemática aplicación práctica de la disposición transitoria 3ª, número 3, y su desarrollo reglamentario; la servidumbre en suelo urbano», en Enrique Sánchez Goyanes (coord.), *El derecho de costas en España*, Madrid: La Ley, págs. 1151-1190 (pág. 1154).

<sup>90</sup> Véase, al respecto, C. Ley de Seoane *et al.* (2011), «Métodos generales de restauración de sistemas dunares», en E. Sanjaume y F. J. Gracia (eds.), *Las dunas en España*, Sociedad Española de Geomorfología, págs. 641-661 (pág. 646).

<sup>91</sup> M. C. Núñez Lozano (2016), «El dominio público marítimo-terrestre en situación de regresión grave», en M. C. Núñez Lozano (dir.), *Estudios jurídicos sobre el litoral*, Valencia: Tirant lo Blanch, págs. 451-480 (pág. 454) enfatiza que el art. 13 *ter* LC88 no referencia el cambio climático, de forma que cabe cualquier supuesto que cause la regresión costera.

<sup>92</sup> Véase, al respecto, Desdentado Daroca (2007, pág. 71).

(e indemnizar económicamente) los nuevos terrenos demaniales o a indemnizar por concurrir un supuesto de responsabilidad patrimonial<sup>93</sup>. Y es cierto que la regresión de la costa no siempre será responsabilidad de la Administración pública, pudiendo considerarse la concurrencia de fuerza mayor en algún supuesto<sup>94</sup>, aunque en otros supuestos (siendo clave la prueba) podrá determinarse que trae causa, por ejemplo, de una obra pública<sup>95</sup>, aunque será difícil de probar<sup>96</sup>, pero tampoco deben soportar estas consecuencias unilateralmente los ciudadanos<sup>97</sup>.

<sup>93</sup> Niega, por ejemplo, la concurrencia de un supuesto de responsabilidad patrimonial por regresión de la costa la SAN de 12 de abril de 2002 (rec. 258/1998).

<sup>94</sup> Véase, en este sentido, J. Barnés Vázquez (1990), «Ley de Costas y Garantía Indemnizatoria», *Revista Andaluza de Administración Pública*, 2, págs. 63-120 (pág. 87). El RC89 recogía, en su art. 156.2, como fuerza mayor, «la regresión no prevista de la costa que no esté originada por las obras objeto de concesión».

<sup>95</sup> No debe olvidarse que, por ejemplo, la propia exposición de motivos de la LC88 afirma: «la disminución de los aportes sólidos de los ríos y arroyos ha ocasionado la regresión del 17 por 100 de línea de costa, debido a que por los embalses construidos y las repoblaciones forestales realizadas, el 80 por 100 del territorio nacional, que incluye los terrenos abruptos y, por tanto, los principales suministradores de sedimentos, ya no aporta áridos a aquella [...]».

<sup>96</sup> Un magnífico ejemplo se encuentra en las viviendas construidas en la playa de Babilonia en Guardamar del Segura. Ante al argumento de una asociación de vecinos de que la regresión de la costa trae causa de la construcción de un dique en la desembocadura del río Segura, la STSJ de la Comunidad Valenciana de 14 de junio de 2019 (rec. 81/2017) afirma que «no se desprende de manera necesaria, ni con la suficiente consistencia, la circunstancia de que haya existido alguna actividad imputable a la administración demandada, que haya generado directamente una pérdida progresiva de playa a la altura de las llamadas casas de Babilonia. [...] Es más, existen informes positivos que nos dicen textualmente que desde el año 1949, la playa de Babilonia, ha venido perdiendo 0,50 metros/año, con lo que el fenómeno geográfico pudiera ser que fuera anterior a la definitiva construcción de los diques de la desembocadura. [...] También existen serias dudas de que sean sólo los espigones, situados en la desembocadura del Río Segura, los que provoquen y determinen la pérdida de la playa». En uno de los informes, recogido expresamente en la sentencia que analizamos, se afirma que son las mismas casas las que provocan la erosión, puesto que son «las casas las que cortan el movimiento natural del sistema duna-playa y ocupan una parte importante de la playa seca y su proximidad a la línea de orilla determina los daños que sufren en los temporales».

<sup>97</sup> A pesar de lo anterior, como apunta matizadamente Horgué Baena (1995, pág. 290), se puede defender que nos encontramos ante una privación singular a los efectos recogidos en el art. 33 CE prevista expresamente en la legislación de costas al atribuir el carácter demanial a estos terrenos antes privados que definiría una causa *expropiandi*. En sentido contrario, se manifiestan L. Martínez Escudero (1985), *Playas y Costas. Su régimen jurídico*, Madrid: Montecorvo (pág. 140), quien afirma que se trata de una «expropiación natural»; J. M. Díaz Fraile (1989), *El dominio público marítimo-terrestre: Exégesis y comentario del título primero de la ley 22/1988 de 28 de julio de costas*, Madrid: Colegio de registradores de

Una vía de equilibrio, *lege ferenda*, podría ser evitar la mecánica atribución de carácter demanial cuando, por mucho que se cumpla la concurrencia de alguno de los elementos definidos integrantes del DPMT en la LC88, se produce como consecuencia de un cambio de la situación preexistente, normalmente definida en un previo deslinde; esto es, los terrenos de propiedad privada con base a un previo deslinde afectados por la regresión de la costa mantendrían su titularidad privada (a pesar de que formalmente cumplieran las definiciones recogidas en la LC88), sin perjuicio de que, por ejemplo, en estos terrenos no se pudieran llevar a efecto actuaciones constructivas o cualquier otra que afectase negativamente al litoral.

## X. LA PROTECCIÓN DE LAS DUNAS A TRAVÉS DE OTROS MECANISMOS ALTERNATIVOS A LA DEMANIALIDAD

Como hemos avanzado, defendemos que, con absoluta naturalidad, las dunas son (y deben ser) siempre dominio público, entendiendo por duna (conforme a la definición legal vigente) los depósitos sedimentarios que se «alimenten» de la arena por la acción del mar o del viento marino.

Para el resto de supuestos en los que ya no se alimentan de arena tiene sentido su consideración demanial en los supuestos en los que sea necesario contar (de forma acreditada) con estas dunas para garantizar la estabilidad de la playa o la defensa de la costa, situación que se producirá normalmente en las zonas litorales que se encuentren en regresión. Pero bien diferente será la situación de las zonas litorales con balance sedimentario positivo en las que no está en peligro ni la estabilidad de la playa ni la defensa de la costa, en las que la consideración de las dunas que NO se desplazan como dominio público resulta excesiva. De esta forma, y en los términos que hemos expuesto con anterioridad, la garantía de la estabilidad de la playa o la defensa de la costa se convierte en la clave para determinar el carácter (o no) demanial de las dunas que no se desplazan<sup>98</sup>.

Que no deban ser (necesariamente) dominio público no significa que estas dunas que no sean estrictamente necesarias para la estabilidad de la playa o para la defensa de la costa deban quedarse desprotegidas, porque hay otras herramientas (jurídicas) también muy potentes para la protección de estos espacios dunares, fundamentalmente a través de su consideración como espacios naturales protegidos. No tiene mucho sentido extender excesivamente la demanialidad de las

---

la propiedad y mercantiles de España, pág. 163; Menéndez Rexach (1990, pág. 23); Barnés Vázquez (1990 pág. 87) o Núñez Lozano (2013 pág. 86).

<sup>98</sup> En similar sentido, Ojeda Zújar (2015 pág. 23) afirma que la «regulación más correcta sería incorporar al DPMT, prioritariamente, toda formación dunar en contacto con playas que sirva de reserva sedimentaria y, por tanto, su límite interior debería también estar definido por el grado de estabilidad de la playa. Es decir, más amplio en las dunas que están asociadas a playas regresivas, independientemente de si están fijadas o no por la vegetación».

dunas, cuando existen otras técnicas de protección ambiental, absolutamente respetuosas con la propiedad privada<sup>99</sup>.

Un magnífico ejemplo de protección ambiental de ámbitos dunares con mucho mayor alcance que la protección demanial derivada de un deslinde se encuentra en la Ley 2/2017, de 27 de junio, de declaración del Parque Natural Marítimo-Terrestre Es Trenc-Salobrar de Campos (Islas Baleares), que tiene por objeto proteger uno de los sistemas litorales con mayor valor ecológico de la isla de Mallorca y de toda la costa mediterránea.

Como se indica en la exposición de motivos de esta ley, en el sistema playa-duna de Es Trenc-Salobrar de Campos coexisten un número significativo de hábitats, con importantes praderas de fanerógamas marinas, extensas playas de arenas finas de origen bioclástico, cordones de dunas primarias delanteras, dunas estabilizadas, zonas húmedas de magnitudes importantes —salobral de Campos— y balsas litorales, así como bosques de pino y sabina que fijan el sistema dunar más consolidado y, sobre todo en el norte y parte central, campos de cultivo y de explotación ganadera.

La clave reside en que esta protección ambiental va mucho más lejos de los campos dunares considerados como demaniales por el deslinde vigente aprobado mediante Orden Ministerial de 19 de febrero de 2018. No es que el deslinde se haya quedado corto, sino que la protección ambiental va mucho más lejos, incluyendo no solo los depósitos dunares holócenos, sino también los datados en el Würm<sup>100</sup>, situados más al interior del litoral.

---

<sup>99</sup> En este sentido, Flor (2007 pág. 11) afirma que «en ciertos casos, como los que se evidencian, entre otros, en la isla de Formentera, se tiene la “sensación o sospecha” de que la Administración, ante la perspectiva de conservar campos dunares de gran interés ecológico, superpone los proyectos de deslinde, con lo que deberían constituir planes de protección especial de espacios naturales u otras figuras administrativas o legislativas».

<sup>100</sup> Véase, al respecto, J. Servera *et al.* (2007), «El sistema playa-duna de Es Trenc (Bahía de Campos)», en Joan Josep Fornós Astó y otros (coords.), *Geomorfología litoral: Migjorn y Llevant de Mallorca*, Palma de Mallorca: Societat d’Història Natural de les Balears, págs. 105-124 (pág. 114).

