

25
años



Documento de trabajo **SEMINARIO PERMANENTE DE CIENCIAS SOCIALES**

LA PROTECCIÓN DE LAS COSTAS EN ESTADOS UNIDOS (II): LAS "PLAYAS"

Antonio Villanueva Cuevas

SPCS Documento de trabajo 2010/11

<http://www.uclm.es/CU/csociales/DocumentosTrabajo>

© de los textos: sus autores.

© de la edición: Facultad de Ciencias Sociales de Cuenca.

Autor:

Antonio Villanueva Cuevas

Antonio.Villanueva@uclm.es

Edita:

Facultad de Ciencias Sociales de Cuenca

Seminario Permanente de Ciencias Sociales

Directora: Silvia Valmaña Ochaita

Secretaria: María Cordente Rodríguez

Avda. de los Alfares, 44

16.071–CUENCA

Teléfono (+34) 902 204 100

Fax (+34) 902 204 130

<http://www.uclm.es/CU/csociales/DocumentosTrabajo>

I.S.S.N.: 1988-1118 (ed. en línea)

D.L.: CU-532-2005

Impreso en España – Printed in Spain.

LA PROTECCIÓN DE LAS COSTAS EN ESTADOS UNIDOS (II):

LAS “PLAYAS”

Antonio Villanueva-Cuevas¹

Profesor Asociado de la Universidad de Castilla-La Mancha

RESUMEN

La primera parte de este estudio concluyó con la constatación de que el verdadero problema para la protección y el uso y disfrute por el público de la orilla del mar en Estados Unidos (en adelante, EEUU) es la existencia de innumerables propiedades privadas que lindan con la zona denominada “tidelands” o zona marítimo-terrestre (en adelante, ZMT). Los propietarios de dichas fincas cierran sus parcelas de manera que se impide el acceso y, por tanto, el disfrute de los usos públicos sobre las mismas garantizados por la doctrina del “public trust”, además de impedir la utilización por los ciudadanos de las propias playas. En España, la calificación como dominio público de las playas “secas” determina su titularidad pública y su protección, así como el libre acceso por todos a las mismas, para lo cual se imponen en la Ley de Costas unas servidumbres públicas en las propiedades privadas colindantes que garantizan ese libre acceso a aquéllas. En EEUU no existe una teoría jurídica de general aplicación que permita la utilización o el acceso libre a través de las playas, pero sí existen numerosos mecanismos jurídicos que son utilizados para lograr ese objetivo.

Palabras clave: Dominio público marítimo-terrestre, playas, zona marítimo-terrestre, costas.

Indicadores JEL: K23, K39.

¹ Antonio.Villanueva@uclm.es

ABSTRACT

The first part of this study concluded with the verification of which the real problem for the protection and the use and enjoys for the public of the shore of the sea in The United States (in forward, the USA) is the existence of innumerable private properties that border the zone called "tidelands". The owners of the above mentioned estates close his plots so that prevents the access and, therefore, the enjoyment of the public uses on the same ones guaranteed by the doctrine of " public trust ", beside prevents the utilizations for the citizens of the own beaches. In Spain, the public domain theory on the "dry" beaches determines his public ownership and his protection, as well as the free access for all to the same ones, for which a public servitudes are imposed in the Law of Coasts on the private adjacent properties that guarantee the free access to those. In the USA does not exist a juridical theory of general application that allows the utilization or the access frees across the beaches, but exist numerous juridical mechanisms that are used to achieve this aim.

Key words: Prescription, dedication, custom, public domain, tides, tideland, public trust, eminent domain, planning, zoning, subdivision, building moratoriu, tax incentives.

JEL-codes: K23, K39.

1. INTRODUCCIÓN

En EEUU, el límite que separa las "tidelands" de las llamadas playas "secas" no sólo supone diferenciar entre dos espacios físicos, sino también entre regímenes jurídicos sobre los mismos totalmente diferentes. El "ius publicum" que se reconocía sobre aquéllas sólo llega hasta esa línea, de manera que, traspasada la misma, las facultades de los propietarios de tales playas son plenas. La doctrina del "public trust", como regla general, no se puede aplicar sobre las playas, dado que tal doctrina se aplica a las aguas navegables y sus lechos, y las tierras adyacentes a las "tidelands" no pueden ser incluidas en dicho ámbito de aplicación.

El propio Congreso norteamericano ha reconocido que las playas "secas" son un recurso natural único con inusuales cualidades recreativas, pero también que las únicas

playas que están disponibles para los ciudadanos son las públicas, y a veces, incluso éstas se encuentran restringidas, reconociendo que la mayoría de playas privadas se encuentran bajo el control de sus propietarios, que impiden la utilización por parte de los ciudadanos. Si tenemos en cuenta que alrededor de la mitad de la población de EEUU vive en el 10% del territorio del país que constituye la franja costera (Lafargue, 1976), la insuficiencia de playas públicas para satisfacer la demanda de tales espacios es patente.

Al margen de los problemas que también rodean a las playas públicas en EEUU, el mayor problema que a este respecto nos encontramos es que la mayoría de terrenos colindantes con las “tidelands” son de titularidad privada, lo que impide o restringe el uso y disfrute de la orilla del mar de dos maneras: por un lado, prohibiendo el uso público de la playa “seca”, de forma que se impide el disfrute de la misma por parte de los ciudadanos para usos totalmente vinculados a los de las “tidelands” (descansar, pasear, tomar baños de sol, picnic, hacer deporte,...), hasta el punto de hacer que dichos usos sean impracticables cuando la marea está alta. Por otro lado, impidiendo o limitando el acceso a aquéllas a través de sus propiedades, de manera que logran “privatizar” en la práctica las “tideland” con la que lindan, haciendo irreales los usos públicos sobre las mismas.

En España, y sin perjuicio de algunos casos puntuales, estos problemas son impensables. Las playas son dominio público en virtud del art. 132.2 de nuestra Constitución, y así se ha desarrollado en la vigente Ley de Costas, lo que determina la titularidad pública de aquéllas y su protección y uso libre, gratuito y general por los ciudadanos, y para asegurarlo se regulan una serie de servidumbres de acceso sobre las propiedades colindantes.

En EEUU podemos encontrar una mayoría de autores que requieren una solución adecuada a este problema de carencia de playas de acceso libre para los ciudadanos, aunque también existen autores que reivindican la propiedad privada sobre las mismas. En todo caso, los primeros, apoyados por la jurisprudencia, aportan numerosos mecanismos, desde legislativos hasta expropiatorios, pasando por la implantación de servidumbres públicas o la simple compra de playas, entre otros, para conseguir aquel objetivo. A su análisis dedicaremos las siguientes páginas.

I. Instrumentos jurídicos para el reconocimiento de derechos públicos de uso y acceso sobre playas privadas en EEUU.

- a. “Prescripción y adverse possession”.

Una de los primeros instrumentos jurídicos que se utilizan en EEUU para derechos de uso y acceso sobre las propiedades privadas que lindan con las “tidelands”, y además, con ciertas semejanzas con instituciones jurídicas españolas, son la “prescripción” y la “adverse possession”.

La primera se define como el instrumento mediante el cual se adquieren por terceros derechos no posesorios o de uso de la tierra de otro mediante el ejercicio continuado de un modo específico de uso (et al, Lam, 1991), de manera que cuando las personas cruzan una parcela de otra persona o la usan para determinados fines durante un período prolongado de tiempo –cuanto más prolongado, más fuerte es la deducción de que el uso es legítimo-, pueden conseguir una servidumbre mediante “prescription”.

Actualmente, a la “prescription” se le aplican las reglas de otra técnica jurídica denominada “adverse possession”, debido a que la jurisprudencia mayoritaria las ha asimilado (et al, Gibbon, 1985). La diferencia entre una y otra es que la primera se aplica para la adquisición de derechos no corpóreos, como una servidumbre, y la segundo permite adquirir bienes corporales, como la tierra, de manera que en el primer caso se está aludiendo a maneras de uso y en el segundo a mecanismos de posesión. Como la jurisprudencia mayoritaria las asimila, nosotros también lo haremos aquí.

Lo importante es que estos instrumentos pueden ser utilizados para la adquisición de derechos públicos sobre las playas de propiedad privada, y así, en el caso *Moody v. White* (1979, 593 S.W.2d 372 Texas. Civ. App.), el tribuna indicó que *“el uso público de la playa por muchos años era tan abierto, visible y notorio que los apelantes deben haber conocido el derecho de la gente sobre la playa. Por mucho tiempo más de los 10 años del período legal, el público en general usó la playa como suya: cazando, pescando, nadando, tomando el sol y efectuando otros usos”*.

Como no puede ser de otra manera, para que se reconozca judicialmente la “prescription” es necesario que existan ciertos requisitos, que serían los siguientes:

- El uso por terceras personas o por el público de la propiedad debe ser actual.

- El uso debe ser continuo e ininterrumpido, lo que se interpreta de manera variada por los Estados, si bien se puede considerar, como regla general, que el uso prescriptivo es interrumpido cuando el propietario causa una ruptura en dicho uso, bien por amenazas bien por la fuerza, no bastando las simples protestas como causa de interrupción (*Barba v. Okuna*, 1980, Haw. 3rd, cir., oct. 14). Por otro lado, el uso continuo no significa que en todo momento deba ser ejecutado, bastando con que no concluya la actitud o intención de seguir ejecutando dicho uso, e incluso, se admite el uso estacional (*Ivons v. Nispel*, 1964, 347 Mass. 760, 200 N.E.2d 282).
- El uso deber se adverso u hostil a los intereses del propietario, lo que significa que el reconocimiento de un derecho superior del propietario por la persona o personas que realizan tal uso llevaría a inadmitir la pretensión de aquéllas (*Tagami v. Meyer*, 1956, 41 Haw. 484).
- El uso debe ser manifiesto y notorio, que se produce cuando no hay intención de ocultarlo y los propietarios tienen conocimiento del mismo, o al menos, razonable oportunidad de conocer su existencia, con la intención de que el propietario pueda protegerse contra aquél (*Casner*, 1952).
- Necesidad de reclamación judicial del derecho a usar la propiedad por parte de la persona o personas que ejecutan el uso.
- El uso debe ser realizado, cumpliendo los requisitos anteriores, durante un determinado período de tiempo, que varía de Estado a Estado, fluctuando entre 5 y 20 años, siendo este último el mayoritario.

Conviene reseñar que lo dicho anteriormente se refiere a las “prescriptions” privadas, si bien se admite la posibilidad de que el público pueda adquirir derechos utilizando esta instrumento, si bien que la prueba de la misma es más estricta, al ser más amplios los derechos de uso adquiridos (*Dosset*, 1992). Así, la jurisprudencia ha utilizado este mecanismo para la adquisición por el público de usos sobre playas privadas, si bien que no de manera masiva. El supuesto, quizá, más importante es el llamado *Seaway v. Attorney General* (1964, 375 S.W. 2d 923, Texas Civ. App.), donde

el tribunal falló en contra del propietario al considerarse probado que la playa de su propiedad se utilizaba durante el verano para pescar, nadar y otros usos recreativos en general, y durante el invierno, para pescar, y además, durante el plazo legal de 10 años vigente en Texas, lo que llevó a aquel tribunal a reconocer la existencia de una servidumbre pública sobre dicha playa.

- b. “Dedication”.

El segundo de los mecanismos jurídicos utilizado en EEUU para reconocer derechos públicos sobre las playas es la llamada “dedication”. Se produce cuando el propietario de una playa ofrece de manera expresa o implícita algún derecho o servidumbre sobre la misma para el uso público y se produce la aceptación de dicha oferta, bien expresa, bien implícitamente. Por tanto, se requieren dos requisitos para que exista la “dedication”: la intención del propietario de ofrecer y la aceptación de la oferta por la colectividad (et al, Finnel, 1989).

Atendiendo a cómo se realice la oferta y la aceptación, la “dedication” puede ser expresa o implícita, si bien en el segundo supuesto se produce un problema que es la prueba de los dos requisitos necesarios arriba indicados, sobre todo, del primero de ellos, la intención del propietario, admitiéndose que la inacción del propietario puede suponer la aquiescencia con el uso público, y por tanto, su intención de donar la tierra (McKeon, 1970). Precisamente, la intención de donar del propietario es lo que permite distinguir “dedication” de “prescription”.

El problema que tiene la “dedication” es que ha tenido un efecto adverso sobre los usos públicos, pues los propietarios, para impedir que se pueda entender implícitamente su deseo de donar, adoptan acciones positivas para excluir el uso público, como cerrar o vallar sus fincas, con lo que, en la práctica, se ha producido una disminución de playas privadas donde se permitía usos públicos. Por otro lado, también se requiere la declaración judicial de la misma, y hasta 1964, un buen número de demandas fracasaron (F.A. Hihn Co. v. City of Santa Cruz, 1915, 170 Cal. 436, 150 P. 62), si bien a partir de esa fecha la jurisprudencia ha ido reconociendo la virtualidad de este instrumento para adquirir usos públicos en las playas (Dietz v. King, 1970, 2 Cal. 3d. 29, 84 Cal. Rptr. 162, 465 P.2d 50).

Quizá, lo más importante es que determinados Estados, sobre todo California, pero también Michigan, Pennsylvania, Alabama, Arkansas,..., han promulgado normas con el fin de promover que los propietarios dediquen sus tierras (no sólo las playas) a fines recreativos generales, sin que aquéllos deban hacerse cargo de los gastos de inspección, mantenimiento y cuidado.

- c. “Custom”.

Otra de las doctrinas legales utilizadas para reconocer la existencia de derecho públicos sobre las playas es el llamado “custom”, el cual tiene su origen en los privilegios y derechos señoriales que los habitantes de villas feudales recibieron sobre las propiedades privadas de su señor feudal antes de que existiera algún método fehaciente para dejar constancia de tal cesión (McKeon,1970). El “custom” otorgaba verdaderos derechos legales aunque no constara la fecha desde que los mismos fueron cedidos.

En EEUU la jurisprudencia fue reacia a aplicar esta doctrina, entendiendo que el uso inmemorial no podría existir en un país de tan reciente creación, y que tal doctrina había pasado a ser una curiosidad histórica desde que existen instrumentos formales para dejar constancia de la cesión de derechos (et al, Gilliers v. Orienta Beach Club, 1935, 159 Misc. 675, 289 N.Y.S. 733 Sup. Ct.). Sin embargo, la doctrina va cambiar con el caso State ex Rel. Thornton v. Hay, donde la Corte Suprema de Oregón reconoció derechos públicos sobre una playa que había sido utilizada por la ciudadanía desde los orígenes del Estado, una vez comprobados los requisitos necesarios para la existencia del “custom”.

Estos requisitos son:

- El “custom” debe ser antiguo e inmemorial, que en Oregón se entendió que debía remontarse a la formación de dicho Estado.
- Debe ser ejercitado de manera continua, sin interrupción, entendido que el “custom” no debe ser impedido por nadie que ejerza un derecho superior, pero no que deba ser desarrollado en todo momento, admitiéndose la utilización estacional.

- Debe de ser practicado de manera pacífica y libre de disputas.
- Debe ser razonable, de manera apropiada a la naturaleza o carácter de la tierra y a los usos de la comunidad.
- El uso debe de ser obligatorio, es decir, no puede estar sujeto a la opción del propietario de la playa.
- El uso debe de ser cierto, incluyendo los límites de la tierra sobre la que recae, el propio tipo de uso y las personas que lo ejercitan (Curtis, 1981).
- No puede ser incompatible con otros “customs” reconocidos o con las Leyes.

La doctrina del “custom”, sin embargo, sigue sin ser demasiado utilizada por la jurisprudencia norteamericana, sobre todo, porque presenta un problema relevante, que es la prueba de los numerosos requisitos que se exigen para su reconocimiento (Smith v. Bruce, 1978, 241 Ga. 133, 146, 244 S.E.2d 559, 569). En todo caso, posee alguna ventaja sobre los otros mecanismos que hemos estudiado, como que el reconocimiento del “custom” no impide su compatibilidad con otros usos por parte del propietario de la playa y, sobre todo, que su ámbito territorial puede ser superior al de las otras doctrinas, ya que la decisión State antes aludida consideraba que la “prescription” se aplica a una sólo parcela, pero un “custom” reconocido puede aplicarse a una región más amplia, y que todas las tierras frente al Océano entre los límites del Estado deberían ser tratadas uniformemente.

Esta alusión ha llevado a parte de la doctrina a decir que esta doctrina podría ser utilizada por el Estado de Oregón para establecer amplios derechos de acceso público a la orilla del mar (Comment, 1973), sin embargo, otra parte de la doctrina ha dudado de esta interpretación y entiende que el “custom” se aplica a las playas individualmente consideradas y sólo si el Estado es capaz de probar un prolongado uso público sobre cada una de ellas, junto al resto de requisitos exigidos (et al, Hoff, 1981). Esta última interpretación parece la más acertada, al menos, respecto a lo que en Common Law era esta doctrina, que se aplicaba a concretas parcelas de tierra.

- d. La teoría del “public trust”.

El “public trust” es una teoría que, en sentido estricto, se aplica únicamente a las aguas navegables y las tierras sometidas a las mismas, es decir, por lo que a nosotros interesa a las “tidelands” (en España, zona marítimo-terrestre). La pregunta es si cabe la posibilidad de ampliar dicho ámbito de aplicación para incluir las propiedades privadas situadas al lado de aquéllas, pues esta teoría proporciona ventajas evidentes respecto a los mecanismos que acabamos de estudiar: no requiere un uso continuado e ininterrumpido (“prescription” o “custom”), ni tampoco una voluntad de ceder el uso a la ciudadanía (“dedication”).

Sin embargo, se puede decir que desde antaño, tanto en derecho inglés como en el estadounidense, se había rehusado aplicar esta doctrina a las llamadas playas “secas” (Borax Consolidated Limited, ..., caso citado), si bien, con grandes diferencias de Estado a Estado, se está reconociendo poco a poco la aplicación del “public trust” a propiedades colindantes. Así sucede en New Jersey, donde se ha reconocido en un primer momento la aplicación de esta teoría a playas colindantes cuando estaban poseídas por una entidad local (Neptune City v. Avon-By-The-Sea (1972, 61 N.J. 296, 294 A.2d 47), y posteriormente, en el fundamental caso Matthews v. Bay Head Improvement Association (1984, 95 N.J. 306, 471 A.2d 355, cert. Denied, 469 U.S. 821), donde se extendió la aplicación de dicha teoría a una playa poseída por una entidad privada, si bien que el tribunal consideró a ésta como de naturaleza “quasi-pública”.

Sin embargo, lo importante de esta sentencia es que sus apreciaciones pueden ser interpretadas de manera más amplia. Así indicó que “hoy, reconociendo el incremento en la demanda sobre las playas de nuestro Estado y la naturaleza dinámica de la doctrina del <public trust>, nosotros encontramos que el público debe tener acceso y uso de las áreas de arena seca poseídas privadamente cuando sea razonablemente necesario”, entendiéndolo que esta doctrina garantiza el uso público de área de arena seca colindante acomodándolo a los intereses del propietario (Matthews, ..., caso citado, pgs., 363, 365).

Además, indicó que los derechos públicos sobre esa zona de arena seca abarcaban dos intereses: primero, el derecho a cruzar la zona de playa “seca” para acceder a las “tidelands”; segundo, el derecho a tomar baños de sol y a usar la playa “seca” para actividades recreativas generales (Matthews, ..., caso citado, pgs. 363-364).

Sin embargo, esos derechos públicos no son ilimitados, sino que existirán cuando sea esencial o razonablemente necesario para el uso del océano², estando sujetos a la acomodación con los usos del propietario.

Por último, el Tribunal reconoció que otros métodos utilizados para el reconocimiento de derechos públicos sobre las playas “secas” son arcaicos y no dan respuesta a un problema moderno, considerando que la doctrina del “public trust” es el único instrumento jurídico con un contenido lo suficientemente amplio para ser utilizado con éxito en el problema del acceso y uso público sobre aquéllas.

Sin embargo, ya dijimos que la utilización del “public trust” fuera de las “tidelands” ha sido muy diferente según los Estados, y así, por ejemplo, en Maine o Massachussets, se ha rehusado extender dicha teoría, indicando que si se quiere proveer de accesos a las “tidelands” es necesario indemnizar a los propietarios (Opinión of the Justices, 1974, 365, Mass. 681, 313 N.E.2d 561). Por tanto, se puede deducir que la aplicación de la teoría del “public trust” a las áreas privadas colindantes con las “tidelands”, si bien sería muy deseable, se encuentra en un estado incipiente.

-e. La adquisición de playas y accesos por entidades públicas.

Vamos a detenernos en este apartado en otro sistema de adquisición de derechos públicos sobre las propiedades privadas adyacentes a las “tidelands” que presentan importantes diferencias con los ya analizados. Todos los anteriores resultan muy baratos para los entes públicos, en cuanto que la mayoría dependen de una decisión judicial. Aquí vamos a estudiar, básicamente, la compra de propiedades o servidumbres por las Administraciones Públicas, lo que resulta mucho más oneroso para éstas. Conviene matizar que no nos vamos a detener en otras formas de adquisición de terrenos por éstas, como las técnicas urbanísticas, pues serán objeto de un apartado específico.

² Para determinar cuándo es esencial o razonablemente necesario, la Corte dijo que habría que analizar diferentes criterios: primero, verificar la extensión y disponibilidad de áreas de playa “seca” poseídas públicamente en el entorno de la playa privada; segundo, la naturaleza y cantidad de la demanda por el público; tercero, el uso de la playa “seca” por el propietario; y cuarto, relacionándolo con los anteriores, la localización de la playa “seca” privada.

Lógicamente, la compra de parcelas costeras, o incluso, de servidumbres sobre las mismas, no ha sido utilizado de manera general por las entidades públicas, pues ninguna de ellas puede soportar el desembolso económico que ello supone. Sin embargo, la compra o la donación sí puede ser interesante para parcelas concretas sobre las cuales no pueden utilizarse otros mecanismos, bien porque no existen usos públicos antiguos sobre las mismas, porque no hay intención de dedicar al uso público, porque no puede aplicarse el “public trust” o, en definitiva, por incumplimiento de los requisitos establecidos. En concreto, es un mecanismo importante dentro de los planes de protección medioambiental de las costas (Owens, 1983).

En general, se puede decir que los Gobiernos de todas las entidades territoriales adquieren parcelas con fines medioambientales concretos. Sin embargo, y a pesar de las limitadas parcelas así adquiridas, la polémica que ello genera es bastante acusada, sobre todo, porque toca uno de los elementos claves del sistema jurídico de EEUU: la propiedad privada, lo que origina críticas de socialización, por ejemplo.

Normalmente, mediante compra o donación las Administraciones adquieren, bien la plena propiedad de una parcela, bien sólo una servidumbre sobre la playa concreta. Y ambos mecanismos tienen sus ventajas y sus desventajas.

Con la compra se adquieren la plenitud de facultades sobre la parcela, siendo además más simple la tramitación tanto para el adquirente como para el transmitente. Además, la falta de otras opciones lleva muchas veces a la adquisición de la plena propiedad. Por el contrario, la desventaja evidente es el excesivo gasto que conlleva para las entidades públicas, inasumible para ninguna de ellas si se utilizada de manera generalizada, al margen de otros más particulares, como la lentitud derivada del cumplimiento de los trámites establecidos para proceder a la compra.

El supuesto de adquisición únicamente de servidumbres la ventaja evidente es la adquisición únicamente del estricto uso que interesa al público, y por tanto, el coste es también inferior, si bien esto es relativo según donde se situó la propiedad privada sobre la que se quiere adquirir el uso. El problema que conlleva esta posibilidad es la dificultad para delimitar y llevar a la práctica exactamente el uso adquirido sin perjudicar al resto que se mantienen entre las facultades del propietario y también para determinar el coste exacto de dicha servidumbre (Roush, 19829. Además, la adquisición

únicamente de accesos a pié, que suele ser la solución adoptada por diferentes entidades públicas, conlleva el problema de proporcionar aparcamientos a los ciudadanos que quieran hacer uso de esos accesos pedestres.

En cuanto a los métodos concretos de adquisición, la compra y la donación, el primero apenas conlleva dificultades, siempre que se respeten los requisitos establecidos para ello: que la adquisición sea para un propósito o uso público (*Berman v. Parker*, 1954, 348 U.S. 26), que existe –mediante ley– la autorización necesaria para realizar la compra (*Western Union Tel. Co. v. Pennsylvania R.R.*) y que se respete el procedimiento formal establecido.

Como la realidad es que las desventajas, sobre todo de tipo económico, determinan la escasa utilización de este mecanismo, es normal acudir a las llamadas “bargain sale”, o vulgarmente, “gangas”. Consiste en comprar una parcela o una servidumbre a precio inferior al de mercado, y la diferencia entre uno y otro se entiende como donación del vendedor. En realidad, lo que se produce es una disminución de los impuestos que el vendedor debería pagar a la Administración si el precio fuera el de mercado.

Más deseable que la compra directa, es la adquisición de la propiedad o de una servidumbre mediante donación o regalo. Su utilización es escasa, por razones obvias, si bien su importancia es destacable para la ejecución de programas concretos de algunos Estados y entidades locales, por ejemplo, desde 1960, alrededor de un 30% de la superficie de parques federales, estatales y locales ha sido adquirida mediante donaciones.

Para fomentar las donaciones, el método más usualmente utilizado es ofrecer ventajas fiscales a los donantes. El problema más importante de la donación, lógicamente, es que no depende de la voluntad de la Administración.

Por último, conviene destacar la gran cantidad de programas a nivel federal, estatal y local que permiten ser utilizados para la adquisición de tierras o servidumbres. A nivel federal, pues es imposible un análisis de los estatales y locales por su enorme variedad, destacan el Fondo para la Conservación de la Tierra y el Agua, el Programa del Departamento de Interior para la adquisición de refugios dirigidos a la preservación del hábitat de aves migratorias o el Programa Nacional de Estuarios, creado por la

Coastal Management Act de 1972, para proveer fondos para adquirir tierras costeras en aras de conseguir su preservación natural. En todo caso, la utilización de recursos económicos de estos fondos para la adquisición de playa o servidumbres ha sido más bien escasa (Heath, 1970).

- f. La expropiación o “eminent domain”.

Realmente este apartado no es más que una especificación del anterior, en cuanto que se produce cuando no existe acuerdo entre vendedor y Administración para la adquisición de una parcela de playa o una servidumbre sobre la misma. Sin embargo, la utilización de la expropiación genera bastantes problemas de índole política, y más aún en un país como EEUU, al ser siempre un mecanismo bastante impopular, despertando simpatías hacia el ciudadano que es siempre la parte débil en esta situación.

El poder de “eminent domain” en EEUU se define como “el poder de la Nación o de un Estado soberano para tomar, o autorizar la toma de, propiedad privada para un uso público sin el consentimiento del propietario, condicionado al pago de una compensación” (Pfundstein y Charles, 1990), y se encuentra reconocido tanto en la Constitución Federal (5ª Enmienda) como en las estatales. Los entes locales, a través de la llamada “Home Rule” –que más adelante explicaremos-, también pueden ejercer esta potestad administrativa.

En todo caso, para que se produzca una expropiación es necesario que se cumplan unos requisitos: tiene que existir una finalidad pública³, que el interés o propiedad expropiada no puede ser mayor del razonablemente necesario para la consecución de ese uso público (Sackman, 1981), que el propietario reciba una compensación económica suficiente por lo que le es expropiado y, por último, el respeto a los requisitos procedimentales que imponga la ley o norma que les autorice a ejercer la facultad de expropiación.

Al igual que con la compra, la expropiación permite adquirir la plena propiedad de una playa o sólo una servidumbre. En el primer caso, el costo desmesurado de la

³ El test más utilizado para comprobar la existencia de una finalidad pública es el denominado de la necesidad pública, el cual exige preguntarse si es necesario ese uso público y si es necesaria la utilización del “eminent domain” para su satisfacción.

indemanización al propietario limita su utilización⁴, y cuando se acude a este sistema, normalmente, es para la creación de un parque público costero que integre y proteja todo ecosistema de la costa (McKeon, 1970). En el segundo supuesto, el costo es bastante inferior y permite la colaboración con el propietario del terreno, además, es fácilmente aplicable a un gran número de urbanizaciones costeras.

En todo caso, otros de los graves problemas que conlleva el “*eminent domain*” es la conflictividad judicial que siempre rodea su utilización, que hace perder una gran cantidad de tiempo y dinero tanto a particulares como a Administraciones (como mero ejemplo de ello, ver *County of Hawaii v. Sotomura*, 1973, 55 Hawaii 176, 517, P.2d 57, *cet. denied*, 419 F.Supp. 95, D. Hawaii).

- g. La utilización de normas constitucionales y legislativas.

No son demasiadas las Constituciones estatales y normas que recogen determinaciones que permiten reconocer de manera general un derecho de acceso, y todavía menos, de uso sobre playas privadas limítrofes con las “*tidelands*”.

En cuanto a las previsiones constitucionales, hay que comenzar diciendo que, tan importantes como ellas mismas, muchas veces indirectas, es la interpretación de la jurisprudencia ha hecho de éstas, que puede tender hacia una mayor protección del acceso y uso público de la orilla del mar, o al contrario, restringir hacia lo imprescindible el contenido de tales previsiones.

Entre las Constituciones estatales que recogen normas relativas a la protección del uso y acceso público hacia las “*tidelands*” destaca, por su claridad, California, que prohíbe a los particulares que posean parcelas colindantes con aquéllas obstruir el derecho de paso hacia las aguas navegables que se requiere para su utilización pública (art. XV, & 2), lo que ha sido firmemente desarrollado por la Corte Suprema de California indicando que “*nosotros debemos observar la firme política expresada en la Constitución y las leyes de este Estado apoyando el uso público de las áreas recreativas*” (*Gion v. Santa Cruz*,..., caso citado). Otro ejemplo parecido lo podemos encontrar en el

⁴ En 1971, California utilizó el poder de “*eminent domain*” para adquirir una franja de playa de una milla a un coste de 6 millones de dólares (*Los Angeles Times*, 31 de enero de 1971, pg. 1, col. 6).

Estado de Rhode Island, donde la jurisprudencia ha entendido que el art. I, & 17 (actualmente, XXXVII), si bien no reconoce un derecho ilimitado para usar todas las playas del Estado, sí asegura el acceso al océano y a la zona de playa “húmeda”.

Como ejemplo de la opción contraria, podemos encontrar Maryland, donde la Corte de Apelación interpretó de manera restrictiva el art. XVI de su Constitución, limitando el acceso público a la orilla del mar sólo para usos que no conllevaran un daño significativo en los derechos del propietario (*Department of Natural Resources v. Mayor and Council*, 1975, 274 Md. 1,322 A.2d 630).

Además, de las previsiones constitucionales, existen algunas leyes, tanto federales como estatales, que protegen el uso y acceso público hacia las áreas costeras. La más importante, de nivel federal, es la Coastal Management Act de 1972, en la cual requiere que los Estados establezcan procedimientos para la protección de las áreas costeras con valores ecológicos relevantes y para el acceso a las mismas. Para ello, la doctrina (Brower, 1978) señala que los Estados deben establecer en sus respectivos programas lo siguiente: identificar las áreas e instalaciones existentes; prever la demanda para estas áreas e instalaciones; y determinar la capacidad de las mismas para soportar un incremento en los accesos. Además, deben identificar las áreas costeras donde se necesitará adquirir terrenos para la provisión de accesos así como determinar los fondos federales, estatales o locales que serán utilizados para ello, e incluso, previendo el tipo de acceso requerido, normalmente físico, pero admitiendo el puramente visual.

Además de esta ley federal, existen leyes estatales promulgadas con el fin de salvaguardar el uso y acceso sobre las playas privadas. Sin individualizar cada una de ellas (entre otras, de Texas, California, North Carolina, Oregón o Hawai), tales leyes protegen el libre e ininterrumpido uso de la ribera del mar, considerándolo incluso como un derecho fundamental de libertad de movimientos en dicho espacio público y de acceso y uso del mismo (en concreto, Hawai). Estas leyes, ya expresa o ya implícitamente, prohíben injerencias en esos derechos públicos, facultando a los funcionarios estatales para acabar con las limitaciones en el acceso público y para proteger el uso de las servidumbres públicas. Además, varias de ellas prevén la adquisición de tierras para proveer de accesos a las “tidelands”.

Para conseguir derechos públicos de acceso, estas leyes utilizan varios argumentos: primero, se presume que el título de propiedad de la playa colindantes no incluye el derecho a prohibir que el público use dicha playa; en segundo lugar, se requiere a los promotores que dediquen servidumbres públicas de acceso a las playas como condición para la concesión de permisos de construcción (“dedication” obligada); y en tercer lugar, se adquieren servidumbres mediante fondos públicos.

- h. La utilización de instrumentos urbanísticos.

Con estos instrumentos estamos haciendo referencia a la utilización de mecanismos de ordenación del territorio y urbanísticos con la intención de adquirir accesos y usos públicos sobre las playas⁵. Y conviene analizarlos de manera individualizada:

- 1) “Planning”.

Con esta técnica se intenta resolver el problema que generan los usuarios al utilizar las playas y que en muchos casos excede del ámbito puramente local para alcanzar el nivel estatal, dado que son muchos los no-residentes que utilizan aquéllas y que exigen una serie de servicios. Estamos hablando de accesos a pie y rodados, aparcamientos, pero también de infraestructuras hoteleras, restaurantes,...

Por ello, se exige una adecuada coordinación entre el planeamiento estatal y el local, habida cuenta que los intereses de tales ámbitos pueden no ser del todo coincidentes, pues las entidades locales se muestran, a veces, a asumir el coste que supone proporcionar servicios a los no-residentes que, además, no contribuyen ni a su construcción ni a su mantenimiento.

⁵ Conviene hacer una breve referencia al denominado “police power”, que sería la potestad de cada Estado para legislar en beneficio del interés público, y represente una ingente masa de normas legislativas dirigidas a promover el bienestar público mediante la regulación y restricción del uso de la libertad y propiedad individual. Los entes locales ejercen el “police power” por delegación del Estado, bien para asuntos concretos, bien de manera genérica –que es lo habitual-. Actualmente, junto a los fines tradicionales de limitar la densidad y preservar el valor de la propiedad, se ha utilizado el “police power” para preservar valores estéticos, histórico-culturales, arquitectónicos o un más apropiado uso del suelo, entre otros.

El planeamiento en EEUU posee un contenido muy amplio y abarca no sólo los elementos puramente urbanísticos de la zona costera, sino también aspectos como los recursos energéticos, transportes, productividad,... (McQuillis, 1987).

Centrándonos en el nivel estatal, los pasos a seguir para la elaboración de un plan destinado a la consecución de accesos y usos públicos en las playas serían los siguientes: la identificación del problema; la determinación de la política a seguir (fondos a utilizar –propios y/o federales-, a quién corresponde la iniciativa –Estado o entidades locales-, métodos de adquisición que serán utilizados,...); la elaboración física del plan; la implementación del mismo; y la evaluación de los resultados obtenidos y su posible modificación atendiendo a los mismos.

- 2) “Zonning”.

Puede ser definido como el poder de los entes locales para controlar el uso de la tierra y de las construcciones, el tamaño de los edificios y la intensidad de uso de los solares (McQuillis, 1987). En otras palabras, es la potestad que tienen aquéllos para dividir su territorio en áreas o distritos donde sólo permiten determinados usos y se establecen limitaciones urbanísticas.

Lo más destacable a nuestros efectos, es la posibilidad de crear áreas especiales en las zonas costeras que sólo puedan estar destinadas a usos recreativos o como espacios abiertos. El problema es que, para que una ordenanza de “zonning” no sea declarada ilegal por los tribunales, no pueden privar al propietario de la tierra de la totalidad de usos beneficiosos para éste, sino que le deben permitir cierta capacidad de uso (Arvene Bay Construction Co. v. Thatcher, 1938, 278 N.Y. 222, 15 N.E. 2d 587). No obstante, ordenanzas dirigidas a la preservación de determinadas áreas naturales han sido especialmente consideradas por la jurisprudencia (Walker v. Board of County Commissioners, 1955, 208 Md. 72, 116 A.2d 393).

En todo caso, para considerar la validez de una ordenanza de “zonning” hay que atender a tres factores (Ducsik, 1974): primero, que las tierras o parcelas situadas en una determinada zona sean adecuadas al uso que se persigue con el establecimiento de esa zona; segundo, hay que comprobar el grado de limitación de los usos razonables de los

propietarios afectados; y tercero, la extensión que el tribunal otorgue al concepto “necesidad pública”.

Atendiendo a estos criterios, por ejemplo, la jurisprudencia ha mantenido una ordenanza de “zoning” que reservaba una propiedad en la orilla del mar sólo para los usos recreativos normales de una playa y reservaba al propietario la posibilidad de cobrar entrada a la misma (McCarthy v. City of Manhattan Beach, 1953, Cal. 2d 879, 264 P.2d 932), que fue el primer supuesto que se ocupó de “una regulación que tan sustancialmente limitara el uso de la propiedad y mostrara una evidencia tan sustancial de que el <zoning> estaba intentando proveer al público con una playa o hacer la adquisición de la propiedad menos cara” (Hagman, 1971).

- 3) “Subdivisión”.

La urbanización de tramos de costa puede afectar al acceso y uso público de las “tidelands”. En buena lógica, el litoral costero debería ser urbanizado de manera que se promoviera el uso público recreativo, y para conseguirlo, un método es la llamada “subdivisión”.

Se puede definir como la partición en pequeños lotes que hace el promotor propietario de una cantidad apreciable de terreno dentro de las áreas de “zoning”, con la intención, por ejemplo, de su construcción como casas y posterior venta o para otros usos permitidos por la ordenanza de “zoning”. La urbanización de estos lotes puede ser aprovechada para proporcionar accesos públicos mediante el control de dichas parcelaciones.

El método de control consiste en la necesidad de aprobación por parte de la entidad local de los planes de “subdivisión”, y la entidad local puede exigir al promotor, como condición para la aprobación, que provea o dedique al uso público determinadas parcelas con la finalidad de construir carreteras, parques o escuelas, por ejemplo, de lo que se deriva que también para proveer accesos públicos a la orilla del mar.

La utilización de esta técnica tiene evidentes ventajas, como el ser muy barato para las entidades públicas, o que no se requiere el previo uso público de la zona que vaya a ser utilizada como acceso o con finalidad recreativa (McKeon, 1970). Y también

presenta alguna desventaja, como que se limita a la zona afectada por la “subdivision”, con lo cual depende más de la iniciativa del promotor que del interés de la entidad local (McKeon, 1970).

Pero sobre todo, cuenta con la oposición de los promotores, que entienden que puede significar una expropiación fáctica sin indemnización, entendiendo que las necesidades recreativas no surgen directamente de su promoción, sino de una demanda mucho más amplia y que él no debe tener el deber de costear. Esto sucede en mayor medida respecto a los accesos a las playas, pues tanto el promotor como los nuevos residentes prefieren dejar fuera de sus playas a la colectividad.

La jurisprudencia norteamericana mantiene a este respecto dos posiciones, una restrictiva y otra más amplia. La primera, que es la mayoritaria señala que el promotor sólo puede ser requerido para asumir “aquellos costos que son específica y únicamente atribuibles a su actividad y que de otro modo revertirían sobre el público” (Bank v. Village of Mount Prospect, 1961, 22 Ill. 2d 375, 176 N.E. 2d 799). La segunda entiende que esas cesiones se pueden justificar “sobre la base de una necesidad pública general de instalaciones recreativa causada por presentes y futuras <subdivisión>” (Associated Home Builders v. Walnut Creek, 1971, 4 Cal. 3d 633, 638, 484 P.2d 606, 94 Cal. Rptr. 630, appeal dismissed, 404 U.S. 878).

Se puede concluir diciendo que las exigencias a los promotores de accesos han sido admitidas por los tribunales cuando existía una relación racional con las necesidades creadas por la nueva “subdivisión”. Pero han sido rechazadas cuando esas necesidades no habían sido creadas por el promotor de manera clara o cuando lo pedido por la entidad local era excesivo.

- 4) “Building moratoriums”.

Esta técnica consiste en la posibilidad que tiene un Gobierno estatal o local de restringir la construcción en una zona costera determinada, utilizando para ello diferentes instrumentos urbanísticos (por ejemplo, el “zoning”), con la intención de protegerla para un futuro uso recreativo sin necesidad de una inmediata compensación a los propietarios de las tierras.

Con ello se consigue, por un lado, que no se causen daños irreparables en el ecosistema de la zona, pero también retardar o impedir cualquier incremento de valor de la parcela que posteriormente será adquirida –normalmente, mediante expropiación– como consecuencia de la especulación urbanística.

El problema de esta técnica es que estas moratorias deben ser lo bastante restrictivas para ser efectivas, pero a la vez, no tanto como para que supongan una expropiación sin compensación. Y la decisión depende de los tribunales, lo cuales han admitido estas restricciones cuando son considerados razonables por la finalidad a conseguir así como por la duración de las mismas (*Housing Authority v. Comm`r*, 1975, 83 Misc. 2d 89, 372 N.Y.S.2d 146, Sup. Ct.).

- i. “Tax incentives”.

También los incentivos fiscales son utilizados en EEUU como un método para conseguir accesos y usos públicos sobre las propiedades privadas colindantes con las “tidelands”, a menudo, en conjunción con las técnicas urbanísticas que acabamos de estudiar (et al, Sicard, 1975).

Lo que se pretende es que los propietarios de parcelas costeras donen o regalen a las Administraciones o a instituciones sin ánimo de lucro parte de aquéllas o derechos sobre las mismas para finalidades recreativas a cambio de facilidades en el pago de impuestos.

La donación puede ser muy diversa, desde meras limitaciones con finalidades conservacionistas a la transmisión de la plena titularidad sobre dicha parcela. Y en función de los derechos que han sido donados, se disminuye la carga impositiva sobre dicha parcela (Sycard, 1975) y se aplican beneficios fiscales al ser incluidas en las llamadas contribuciones caritativas.

El problema fundamental que aparece con este sistema es que depende de la voluntad del particular propietario, porque otro problema, para grupos minoritarios de población, es la disminución de ingresos fiscales que ello supone, si bien que si lo comparamos con lo que cuesta la adquisición por compra o expropiación de la parcela o de servidumbres sobre la misma, tal costo es ciertamente menor.

- j. La creación de parques naturales costeros.

Una de las técnicas más efectivas para la protección y disfrute de las “tidelands” y las playas colindantes es la creación de parques naturales en la orilla del mar, de manera que no sólo se permite el uso público para todas las personas y el acceso de éstas, sino que se integra todo el ecosistema costero, al incluir “tidelands”, playas “secas” y terrenos colindantes con éstas últimas.

La creación de parques costeros puede ser federal, estatal y local, siendo los primeros, por su amplitud y relevancia, los más importantes, y son en los que nos vamos a detener brevemente.

Su origen se encuentra en la gran cantidad de “public lands” que posee el Gobierno federal a lo largo y ancho del territorio norteamericano, de tipología muy variada: desde tierras heladas de Alaska a pantanosas de Florida, pasando por el punto más alto y más bajo de dicho territorio (Mount Mckinley y Death Valley, respectivamente). Lógicamente, también se pueden encontrar enormes superficies de franja costera.

La posesión por la Administración federal de estas tierras supone la disminución del enorme costo que supondría la creación de un parque natural si los terrenos fueran de titularidad privada. Ello no obsta a que se necesario la utilización de la compra, donación o expropiación para completar la superficie del parque o eliminar del mismo parcelas de propiedad privada. La necesidad de realizar este desembolso es el problema mayor que la utilización de esta técnica.

El sistema de parques nacionales en EEUU se rige por la denominada “National Park Servie Act” de 1916, que se aplica a todas las áreas de tierra y agua que actualmente o en un futuro sean administradas por el Secretario del Interior, a través del Servicio de Parques Nacionales, y se destinen a parque, monumentos, áreas histórica, recreativas o propósitos semejantes. Cada área se administra de acuerdo a las previsiones de la norma reguladora del mismo, junto al régimen general establecido en aquélla, ya que así es más sencillo responder a las necesidades específicas de cada zona.

Esta dispersión legislativa hace poco menos que imposible una análisis conjunto de dichas normas, pero se puede decir que en las mismas se recogen desde los límites

del parque, la forma de adquisición de la propiedad, órganos de administración,..., hasta cuestiones mucho más puntuales, como ordenanzas de “zoning”, normas sobre caza y pesca, normas de protección de las aves migratorias,... En todo caso, la doctrina de EEUU considera la creación de parques naturales como una de las mejores soluciones para lograr un acceso y uso público de la franja costera (et al, McKeon, 1970).

II. Un problema concreto de las playas de las entidades locales: la discriminación de los no residentes.

Un problema específico del sistema norteamericano en relación a la utilización de las playas por el público, y que por su diferencia con el sistema español –donde tal situación es impensable- hace más interesante su estudio, es la discriminación de los no residentes que realiza la entidad local que gestiona dicha playa. Basándose en erróneas interpretaciones medioambientales, o incluso de seguridad ciudadana, ciertas entidades locales en EEUU intentan impedir que población no residente en la misma acceda a sus playas (Goldman, 1973).

Para ello, dictan ordenanzas que, en la práctica, impiden el acceso a los no residentes, normalmente, mediante el cobro de tasas absolutamente desproporcionadas, bien para aparcar, bien para acceder a la playa, que supone una prohibición fáctica de dicho acceso (se pueden ver ejemplos concretos en Goldman, 1973).

Y lo primero que tendríamos que preguntarnos es si las entidades locales en EEUU poseen facultades para dictar ordenanzas que contenga cláusulas tan restrictivas. Actualmente, y a través de cesiones estatales, los poderes denominados de “home rule” permiten a las entidades locales regular asuntos y problemas de su ámbito local, abarcando temas como la estructura de gobierno, organización, procedimiento, personal, regulación de conductas privadas, imposición de tasas o impuestos,... (et al, Sandalow, 1964).

En general, se puede decir que las leyes estatales no contienen la mención expresa en virtud de las cuales se permita a las entidades locales el poder para discriminar o impedir a los no residentes en el uso de sus playas, aunque existe alguna excepción, por ejemplo, en New York, para el condado de Suffolk (New York Town

Law & 143, McKinney Supp. 1972). Así, para una corriente doctrinal, la ausencia de una cesión expresa a las entidades locales de poderes para limitar el acceso a sus playas significa, simplemente, que dicho poder no existe. Por otro lado, otra corriente doctrinal más restrictiva entiende que dicho poder se encuentra en el más amplio de regular el uso de parques y otras instalaciones recreativas.

En general, la existencia de este tipo de ordenanza ha llevado a la mayoría de la doctrina a entender que ello significa una vulneración de la llamada “equal protection clause”, basada en la XIV enmienda de la Constitución federal⁶. Para comprobar si se vulnera tal cláusula, el test más utilizado consiste en determinar si la legislación recurrida promueve un interés estatal legítimo. Si la respuesta es negativa, se produce inmediatamente la invalidez de dicha legislación. Si la respuesta es positiva, los tribunales han de estudiar qué derecho fundamental podría ser puesto en peligro, determinando qué intereses deben prevalecer, si los positivos buscados con aquella legislación o los negativos generados por el daño hacia los derechos individuales. Analizando cuál de las partes sufrirá menos con la eliminación de la legislación, se debe resolver el problema (*Weber v. Atena Casually & Surety Co.* 1972, 406 U.S. 164).

En el contexto de la discriminación a los no residentes, y de acuerdo a este test, las entidades locales argumentan a su favor cuatro cuestiones: el uso de las playas por los no residentes supone una gran carga financiera para dichas entidades; la sobreutilización de las playas; la falta de instalaciones de aparcamiento necesarias para el gran flujo de no residentes; y la conducta de algunos no residentes en las playas es a veces inadecuada, e incluso, criminal.

La jurisprudencia de varios Estados, una vez analizadas estas argumentaciones, ha indicado que las mismas no aguantan un análisis lógico, considerando que el daño causado a los no residentes con dichas limitaciones es mucho mayor que el que le surge a las entidades locales con la eliminación de las mismas y su sustitución por otros mecanismos que no lleven aparejados esos problemas, llegando a decir que tales discriminaciones son arbitrarias e inválidas, por ejemplo, en New Jersey, California o Colorado (éste último no referido a playas).

⁶ Por lo que a nosotros interesa, tal enmienda dice: “ningún Estado hará o promulgará una ley la cual... deniegue a cualquier persona dentro de su jurisdicción una protección igualitaria por las Leyes”.

Para concluir, estas ordenanzas discriminatorias no pasan un examen de constitucionalidad, como se ha demostrado, pero no deja de ser preocupante que ese simple opción haya sido adoptada por entidades públicas, lo que refleja la realidad del problema del acceso y uso público de las playas que existe en EEUU.

2. CONCLUSIONES

Si analizamos comparativamente el sistema español y norteamericano de protección de la ribera del mar, la conclusión no puede ser más clara: las ventajas que ofrece la institución del dominio público aplicado a tal área de terreno son simplemente irresistibles frente a la diversidad de mecanismos existentes en EEUU.

Comenzando por la imposibilidad de que en España las playas sean de titularidad privada –con alguna excepción testimonial-, lo que ya supone la garantía de acceso, uso público y protección de la ribera del mar, la pléyade de mecanismos jurídicos existentes en EEUU para acercarse a ese objetivo, algunos de ellos verdaderamente arcaicos, y que en modo alguno logran acercarse al nivel de protección conseguida por la institución demanial, no puede sino hacernos concluir que sólo a través de la existencia de una figura jurídica similar a dicha institución permitiría alcanzar o acercarse al objetivo de uso y acceso público general de las playas.

De nada sirve, a nuestro juicio, que las “tidelands” en EEUU estén protegidas por una doctrina de aplicación más o menos general –en modo alguno, como el dominio público, como ya se dijo- que es el “public trust”, si los ciudadanos, simplemente, se encuentran con gravísimos problemas para acceder a las mismas o para llevar a la práctica los usos típicos de la franja costera. El verdadero problema para el uso público de las costas en dicho país se produce precisamente en las playas “secas” de titularidad privada que lindan con aquéllas, sin que se haya podido encontrar un mecanismo ampliamente aceptado y aplicado que permita el acceso y uso público de las mismas, pues todos los que hemos estudiado no son más que respuestas concretas a situaciones jurídicas así mismo concretas y difíciles, en muchas ocasiones, de exportar a otros supuestos, aunque se produzcan sobre la misma franja de terreno, y además, dependiendo en la mayoría de ocasiones de decisiones judiciales que pueden variar en su contenido.

En definitiva, la calificación de la orilla del mar como dominio público no sólo supone indudables ventajas en cuanto a la protección medioambiental de la misma frente a la pluralidad de técnicas de eficacia dudosa utilizadas en el ordenamiento jurídico norteamericano, sino que además supone una mayor democratización en la utilización de aquella por todos las personas –no sólo residentes- en las mismas condiciones de libertad y gratuidad.

REFERENCIAS

- ALTHAUS, H.F. (1978). *Public Trust Rights*. U.S. Department of Interior.
- A Standard State Zoning Enabling Act*. U.S. Dept. of Commerce, 1926
- Alternative policies for protecting barrier islands along the Atlantic and Gulf Coasts of the United States and draft environmental impact statement*. Nº 9, Heritage Conservation and Recreation Service, Dep't of the Interior, 1979.
- BERMEJO, J. (director) (1994). *Derecho Administrativo. Parte Especial*. Madrid: Editorial Cívitas.
- BERRYHILL, W.W. y WILLIAMS, S.S. (1984). "Taking precedents in the tidelands refocusing on eminent domain". *University of Richmond Law Review*, vol. 18.
- BLACK, C.L. (1974). "Constitutionality of the Eckhardt Open Beaches Bill". *Columbia Law Review*, vol. 74.
- BROETCHE, T.C, (1966). "Land-use regulation for the protection of public parks and recreational areas". *Texas Law Review*, vol. 45.
- BROWER, D. (1978). *Access to the nation's beaches: legal and planning perspectives*. U.N.C. Sea Grant Publication, february.
- CASNER, J. (1952). *American Law of Property: a treatise on the law of property in the United States*
- CLAVERO (1958). *La inalienabilidad del Dominio Público*. Sevilla.
- COMMENT (1973). "Public access to beaches: common law doctrines and constitucional challenges". *New York University Law Review*, vol. 40.

- COMMENT (1973). “Easements: judicial and legislative protection of the public’s rights in Florida’s beaches”. *University of Florida Law Review*, vol. 1973.
- COMMENT (1976). “Acquisition of public recreational access to private-owned property; devices, problems, and incentives”. *Arkansas Law Review*, vol. 29.
- CONLEY-PITCHELL, A. (1984). “Navigable waters – Public trust doctrine – The public may have a right to use privately owned beaches for recreation but the extent of any such right will be determined with a location by location test. *Mathews v. Bay Head Improvement Association*, 95 N.J. 306, 471 A.2d 355, cert. denied, 105 S. Ct. 93 (1984)”. *Rutgers Law Journal*, vol. 15.
- CONDE, M. (1974). “El pretendido uso público de las playas y zona marítimo-terrestre”. *RAP*, nº 73.
- Curtis, J.D. (1981). “Coastal reaction: legal methods for securing public rights in the seashore”. *Maine Law Review*, vol. 33.
- DENNIS, BROWNING y BISSEL (1980). “Elkhorn slough: the making of an estuarine sanctuary”. *Coastal Zone*, vol. 3.
- DÍAZ, J.M. (1989). *El Dominio Público Marítimo-terrestre. Exégesis y comentario del Título Primero de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas*. Madrid: Editorial Centro de Estudios Hipotecarios
- DIGNAN (1973). “Public Rights in ocean beaches: a theory of prescription”. *Syracuse Law Review*, vol. 24.
- DILLON, J. (1911). *Municipal Corporations*, 5ª edición.
- DOSSET, W.A. (1992). “Concerned citizens of Burnswick County Taxpayers Ass’n v. Holden Beach Enterprises: Preserving Beach access through public prescription”. *North Carolina Law Review*, vol. 70.
- DUCSIK, D. (1974). “Shoreline for the public”. MIT Press.
- Environmental Law Statutes*. West Publishing Co., St. Paul, Minnesota, 1993.
- EPSTEIN, R.A. (1985). *Takings: private property and the power of eminent domain*.
- FINNEL, G.L. (1989). “Public access to coastal public property: judicial theories and the taking issue”. *North Carolina Law Review*, vol. 67.

- GARCÍA DE ENTERRIA, E., y FERNÁNDEZ, T-R. (1991). *Curso de Derecho Administrativo, tomos I y II*. Madrid: Editorial Cívitas.
- GARRIDO, F. (1985). “Comentario al artículo 132 de la Constitución”. En *Comentarios a la Constitución*, 2ª Edición, Madrid.
- GIBBON, A. (1985). “Sunbathers versus property owners: public access to North Carolina beaches”. *North Carolina Law Review*, vol. 64.
- GOLDMAN, R.S. (1973). “Access to municipal beaches: the formulation of a comprehensive legal approach”. *Suffolk University Law Review*, vol. 7.
- GRAY, J. (1942). *The rule against perpetuities*, 4ª edición.
- GUAITA, A. (1986). *Derecho Administrativo. Aguas, montes y minas*. Madrid: Editorial Cívitas.
- HAGMAN (1971). *Urban Planning and land Development Control Law*.
- HASSELMAN y VOGEL (1974). “Old Woman Creek, Ohio: the designation of a freshwater estuarine sactuary”. *Coastal Zone Management Journal*, vol. 4.
- HEATH (1970). “Estuarine conservation legislation in the States”. *Land & Water Law Review*, vol. 5, 1970.
- Heritage conservation and recreation service*. Dep’t of the Interior, Land Conservation and Preservation Techniques, 1970.
- JOHNSTON (1967). “Constitutionality of subdivisions control exactions: the quest for a rationale”. *Cornell Law Review*, vol. 52.
- HOFF, J.M. (1981). “Public beach access exactions: extending the public trust doctrine to vindicate public rights”. *UCLA Law Review*, vol. 28.
- HUBBARD, E.T. (1980). “Assault on the beaches: taking public recreational rights to private property”. *Boston University Law Review*, vol. 60.
- KAMP (1975). “The realities of large-scale public land banking”. *Management and Control of Growth*, vol. 3.
- LAFARGUE, J.F. (1976). “Practical legal remedies to the public beach shortage”. *Boston College Enrironmental Affair Law Review*, vol. 5.
- LAWSON, J. (1881). *The law of usages and custom*, vol. 26.

- LAM, V.J. (1991). "Beach access: a public right?". *Hawaii Bar Journal*, vol. 23.
- LEGUINA, V. (1971). "Propiedad privada y servidumbre de uso público en las riberas del mar". *RAP*, nº 65; (1974) "La defensa del uso público de la zona marítimo-terrestre", *REDA*, nº 2, julio-septiembre, (1992) "La sentencia del Tribunal Constitucional sobre la Ley de Costas". En *Ley de Costas, Legislación y Jurisprudencia Constitucional*. Jornadas sobre la Ley de Costas, Santiago de Compostela: Ed. Escola Galega de Administración Públicas y Centro de Publicaciones del Ministerio de Obras Públicas y Transportes.
- MARK, A. (1991) "Public rights in remonrished beaches". *Florida Bar Journal*, vol. 65.
- MATER y NORINE (1989). "Through the looking glass of eminent domain: exploring the arbitrary and capricius test and sustantive rationality review of governmental decisions". *Environmental Affairs Law Review*, vol. 16.
- MARTÍN-RETORTILLO, L. (1982). "¿Propiedad privada de playas y zona marítimo-terrestre?". *REDA*, nº 32.
- MARTÍNEZ, L. (1985). *Playas y costas. Su régimen jurídico-administrativo*. 2ª edición, Madrid: editorial Montecorvo.
- McCARTHY, D.J. (1990). *Local Government Law in a Nutshell*.
- McKEON, S.A. (1970). "Public access to beaches". *Standford Law Review*, vol. 22.
- McQUILLIS, (1987). *Municipal Corporations*. Ed. Callaghan & Company, 3ª ed., vol. 1.
- MEILAN, J.L. (1988) "El concepto de dominio público marítimo-terrestre en el proyecto de Ley de Costas". *REDA*, julio-septiembre, nº 59.
- MENÉNDEZ, A. (1990) "La configuración del dominio público marítimo-terrestre en la Ley de Costas". *Estudios Territoriales*, sept.-dic., nº 34.
- MOORE (1966). "The acquisition and preservation of open lands". *Washington & Lee Law Review*, vol. 23.
- Nature Conservany News Release*. Nº 2, 1982.
- "Non-resident beach fees: do the beaches belong to the people? The Municipal Attorney, vol. 13, 1972.
- NEGRIS, K.A. (1986). "Access to New Jersey beaches: the public trust doctrine". *Columbia Journal of Law and Social Problems*, vol. 20.

- NOTE (1966). "Home rule and the New York Constitution". *Columbia Law Review*, vol. 66.
- O'FLAGERTY, M.A. (1971). "This land is my land: the doctrine of implied dedication and its application to California beaches". *Souther California Law Review*, vol. 44.
- Our Vanishing Shoreline*. U.S. Dept. of the Interior, National Park Service, 1955.
- OWENS, D. (1983). "Land adquisition and coastal resource mangement: a pragmatic perspective". *William and Mary Law Review*, vol. 24.
- PFUNDSTEIN, M.A., y CHARLES, M.C. (1990). "Florida's coastal construction regulations and the taking issue: the complexition of drawing lines in the sand". *Journal of Land Use & Environmental Law*, vol. 6.
- ROBERTS, N.A. (1980). "Beaches: the efficiency of the common law and other fairy tales". *UCLA Law Review*, vol. 28.
- ROUSH (1982). "What's wrong with easements?". En *Private opcions: tools and concepts for land conservation*. Eds. Rushmore, Berman & Spader, pg. 71.
- SACKMAN, J. (1981). *The Law of Eminent Domain*. 3ª edición, &9.2.
- SALAZAR, M.A. (1981). "The California Coastal Comisión part II. The use of voluntarers, tort liability individual and governmental immunity". *Northrop University Law Journal of Aerospace, Energy and the Environment*, vol. 3.
- SANDALOW, (1964). "The limits of municipal power under home rule: a role for the courts". *Minnesota Law Review*, vol. 64.
- SYCARD (1975). "Pursuing open space preservation: the Massachussetts conservation restriction". *Environmental Affairs*, vol. 4.
- TABOR, W. (1986). "The California Coastal Commission and regulatory takings". *Pacific Law Journal*, vol. 17.
- The federal drive to acquire private lands should be reassessed*. U.S. General Accounting Office, 1979.
- THOMAS, C.E. (1985). "The Cape Cod National Seashore: a case study of federal administrative control over traditionally local use decisions". *Boston College Environmental Affairs Law Review*, vol. 2.

- THOMPSON, G.W. (1980). *Commentaries on the modern of real property*, 5ª edición.
- U.S. Outdoor Recreation Resources Review Comisión (1962). “Shoreline recreacional resource of the United States”. *Study Report*, nº 4.
- WALLIN y KUPERBERG (1976). “Public land trust: role of the nonprofit landbuyer”. *Florida Bar Journal*, nº 2.
- WELBY, L. (1986). “Public access to private beaches: a tidal necessity”. *Journal of Environmental Law*, vol. 6.
- VILLANUEVA, A. (2006) *La regulación jurídica del litoral costero en Estados Unidos*. Cuenca: editorial Alfonsópolis.
- ZYNE, R.J. (1978). “Open beaches in Florida: right or rethoric?”. *Florida State University Law Review*, vol. 6.