



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

**LA PROTECCIÓN DE LAS COSTAS EN ESTADOS UNIDOS (I):**  
**LAS "TIDELANDS"**

**Antonio Villanueva Cuevas**

**SPCS Documento de trabajo 2009/2**  
<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](mailto: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 (I): LAS “TIDELANDS”

**Antonio Villanueva-Cuevas**

*Profesor asociado de la Universidad de Castilla-la Mancha<sup>1</sup>*

## RESUMEN

La protección de las costas en el sistema español se basa en la institución del Dominio Público, con todas las facultades de uso público y protección que ello lleva aparejadas. Queremos comparar nuestro sistema con otro que tiene como hilo vertebrador la propiedad privada de las playas, el sistema de Estados Unidos, analizando cuáles son los instrumentos jurídicos que en dicho país existen para una adecuada protección de esa zona, si es que los hay, y si llegan a alcanzar las cotas de protección que existen en nuestro Estado. Para ello, haremos una distinción entre la zona que cubren y descubren las marea (en España, zona marítimo-terrestre), y las denominadas “playas secas”, pues el régimen y la protección de ambas zonas son totalmente diversas, ocupándose este primer artículo de la zona marítimo-terrestre y dejando las playas para el siguiente número de la revista.

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

**Indicadores JEL:** K23, K39.

## ABSTRACT

The protection of the coasts in the Spanish system is based on the institution of the Public Domain, with all the powers of use public and protection that it takes prepared. We want to compare our system with other one that takes as a conductive thread the property deprived of the beaches, the system of The United States, analyzing which are the juridical instruments that in the above mentioned country exist for a

---

<sup>1</sup> Antonio.Villanueva@uclm.es

suitable protection of this zone, if it is that they are, and if they manages to reach the protection levels that exist in our State. For it, we will do a distinction between the zone that the tides cover and discover, and the called "dry beaches", so the juridical regime and the protection of both zones are totally diverse, dealing this first article of the tidelands and leaving the beaches for the following number of this magazine.

**Key words:** public domain, tides, tideland, public trust, eminent domain.

**JEL-codes:** K23, K39.

## 1. INTRODUCCIÓN

Una de las zonas del territorio español más características, tanto por su naturaleza como por la explotación de las mismas, es el litoral costero. La importancia que las costas tienen desde un punto de vista turístico es innegable, lo que repercute en la enorme presión medioambiental que las mismas sufren. La desnaturalización de que han sido objeto –y todavía lo son- desde que se produjo a mitad del siglo pasado el “boom” turístico español a través de una urbanización salvaje de las mismas, conllevó que en la Constitución Española de 1978 se recogiera en su art. 132, apartado 2, que son bienes de dominio público los que determine la Ley y “, en todo caso, la zona marítimo terrestre, las playas, el mar territorial y los recursos naturales de la zona económica y de la plataforma continental” y, en desarrollo de esa previsión constitucional, se promulgara la actual Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, cuyo objeto es “la determinación, protección, utilización y policía del dominio público marítimo-terrestre y especialmente de la ribera del mar” (art. 1).

Esta Ley, de acuerdo a dicho precepto constitucional, continúa la tradición española declarando dominio público la zona marítimo-terrestre (en adelante, ZMT), las playas, el mar territorial y los recursos naturales de la plataforma continental y de la zona económica exclusiva (art. 3). Además, incorpora otros bienes que se declaran dominio público, como los acantilados, terrenos ganados al mar como consecuencia directa de o indirecta de obras y los desecados en su ribera,... (art. 4 y ss.).

La demanialidad de estos bienes conlleva, por un lado, la titularidad pública de los mismos, y por otro lado, la existencia de un régimen especial en cuanto a la

protección y uso de dichos bienes. Así, en cuanto a la protección, destaquemos la indisponibilidad de estos bienes o la regulación de las servidumbres de protección y de las limitaciones legales previstas para las propiedades privadas colindantes; por lo que respecta al uso, baste recordar la división entre uso común general, uso común especial y uso privativo, con el régimen jurídico particular de cada uno de ellos, y las limitaciones de uso que la propia Ley recoge a este respecto. En España, por tanto, el régimen jurídico de nuestras costas se encuentra bastante asentado, incluso doctrinalmente.

Sin embargo, surgió la duda de cómo sería la regulación del litoral costero en un sistema jurídico diverso al nuestro, en el que por su raíz anglosajona no existe un concepto de dominio público tal y como se conoce en derecho español<sup>2</sup>, en concreto, en Estados Unidos (en adelante, EEUU). Y además, en un país donde la noción de propiedad privada inunda toda la sociedad y se aplica, como no podía ser de otra manera, a la franja costera.

Si tenemos en cuenta que EEUU posee 88.633 millas de tierra sometida a la acciones de las mareas, es decir, la española ZMT, la constatación de que el 90% de la tierra adyacentes a las mismas (SLADE, 1990) –gran parte de ellas sería la playa “seca” (MENÉNDEZ, 1990) en nuestro país, inequívocamente demanial-, se encuentra en manos privadas significa un cambio brutal respecto a nuestro sistema. Si unimos que estas tierras que, tradicionalmente han sido utilizada para la navegación o la pesca, actualmente son las áreas residenciales y recreativas más grandes de EEUU y que los propietarios de tales tierras normalmente cierran al público los accesos que atraviesan sus propiedades, nos podemos imaginar las dimensiones del problema que existe en aquel país, sobre todo en las grandes ciudades, cuyos habitantes encuentran numerosos obstáculos para acceder a las playas.

Con el objetivo de lograr ese disfrute libre y general de las playas, parte de la doctrina de EEUU (et al, ALTHAUS, 1978), además de los Gobiernos federales y estatales, jueces y cámaras legislativas han ideado diferentes mecanismos jurídicos que son los que vamos a estudiar seguidamente, y que, en cuanto a objetivos y fines, como se ha podido apreciar ya, se diferencia poco del sistema demanial español. Para

---

<sup>2</sup> Aunque existen Estados cuyo derecho tiene importantes influencias españolas (Florida, California,...) o francesas (Louisiana).

estructurar adecuadamente este trabajo vamos a dividir, por un lado, la zona que está sometida a la acción de las mareas, y por otro, la llamada playa “seca”, dado que los instrumentos utilizados para una y otra son diferentes.

## **2. TERRENOS SOMETIDOS A LA ACCIÓN DE LAS MAREAS: LA DOCTRINA DEL “PUBLIC TRUST”**

Las llamadas “tidelands” se pueden definir como los terrenos que la costa que son periódicamente cubiertos y descubiertos por la acción de las mareas, es decir, similar a lo que en España denominados zona marítimo-terrestre. Y lo primero que hay que preguntarse en relación a las mismas es a quién pertenecen, porque en España es indudable que son dominio público marítimo-terrestre, pero en EEUU la respuesta es que las mismas son propiedad de cada uno de los Estados federados, es decir, ya encontramos la primera divergencia con el sistema español, donde la ZMT es dominio público estatal. Veamos un poco de evolución histórica para llegar a esta conclusión.

### **2.1. El origen y desarrollo de la doctrina del “public trust”**

El antecedente remoto del régimen jurídico de las “tidelands” se encuentra en la Carta Magna inglesa<sup>3</sup>. Previamente a dicho documento, con la caída del imperio romano, se había producido un incremento sustancial del poder del monarca y de los señores feudales, que llevó a un desarrollo de las propiedades privadas de éstos sobre la orilla del mar y sobre las pesquerías (Hall, 1875).

Y realmente, las aportaciones expresas que realizó la Carta Magna a favor de los derechos públicos en la orilla del mar son ciertamente escasas, sobre todo, si lo comparamos con las repercusiones e interpretaciones que de las mismas se han realizado por los juristas ingleses y estadounidenses. Por un lado, en su capítulo 33, prohibía los obstáculos y presas en los ríos Támesis y Midway, **salvo las situadas en la**

---

<sup>3</sup> Otorgada por el rey Juan “sin tierra” en 1215.

**orilla del mar**<sup>4</sup>. Por otro lado, y según su capítulo 47, **las construcciones de defensa levantadas en las orillas o riberas de los ríos** en la época en la que se redactó este documento **debían ser derrumbadas**<sup>5</sup>. Aunque nada se decía de las orillas del mar, los autores entendieron que también se refería a las mismas (MOORE & MOORE, 1903).

En la etapa posterior a la Carta Magna, los diferentes reyes sajones, normados e ingleses fueron concediendo grandes porciones de tierra a los señores feudales, y cuando abarcaban porciones de costa, ya a principios del siglo XVII, se extendió una presunción legal que entendía que dichas porciones no incluían las “tidelands”, salvo que expresamente así se recogiera en la descripción de la propiedad (BLACKSTONE, 1876). Esta presunción, además, triunfó entre los jueces (The Royal Fishery of the River Banne, 1610; Carter v. Murcot, 1710). Como consecuencia de esta corriente jurídica, se puede decir que en el momento de la colonización inglesa de EEUU y en los años posteriores, se entendía que la propiedad de las “tidelands” y sus lechos pertenecía, en términos generales, al rey.

Llegado este momento, conviene explicar que en la titularidad del rey sobre las “tidelands” se podía apreciar una doble vertiente: por un lado, el “ius privatum” y el “ius publicum”. El primero, o derecho privado, era el derecho de posesión y uso exclusivo que poseía el rey sobre dichas tierras como un particular más, y en este sentido, podría enajenarlas. El segundo era la prerrogativa real según la cual aquél, como apoderado del parlamento, detentaba dichas tierras para sus súbditos y como tales eran consideradas cosas públicas o comunes utilizables por todos para la pesca, la navegación y el comercio. Y si bien se podría ceder o conceder dichas tierras atendiendo al “ius privatum”, sólo cabía cuando se mantenían los derechos de pesca, navegación y comercio sobre ellos. Se decía, en otras palabras, que el rey conservaba las “tidelands” en “trust” o como servidumbre a favor de la gente.

De aquí nace la teoría del “public trust” inglesa que va a ser utilizada, con una evolución en su sentido muy destacable, en EEUU para reclamar derechos públicos sobre las “tidelands”, pero también sobre la playa seca, humedales,...

---

<sup>4</sup> En la revisión de la Carta Magna hecha en 1225, el capítulo es el 23. La excepción que se realiza a las situadas en la orilla del mar fue interpretada en el sentido de que la navegación, que era el uso que se pretendía salvaguardar, era mucho más dificultosa en los ríos que en el mar.

<sup>5</sup> Capítulo 16, de la citada revisión.

Lógicamente, cuando las colonias en EEUU dependían de la metrópoli, la ley de aquéllas era la de ésta, y cuando tuvo lugar la independencia, los trece Estados originarios adquirieron plena soberanía, sucediendo al rey en sus prerrogativas, sólo limitadas por los derechos que cedieron al Estado federal en la Constitución norteamericana. Por tanto, estos treces Estados adquirieron las facultades que poseía el rey inglés sobre las “tidelands”, de manera que tales facultades de los Estados derivan de su propia soberanía (Weber v. Board of Harbor Commissioners, 1873, 85 U.S. 57, 18 Wall. 798). Sin embargo, en el período posterior a la independencia, cada uno de los trece Estados era libre de adaptar el Common Law a sus necesidades, y lo mismo sucedió con la doctrina del “public trust”, de manera que cada Estado tuvo autoridad para modificar los límites de las “tidelands”, y en definitiva, para determinar la aplicación de esta doctrina a sus territorios.

Posteriormente, conforme se iban anexionando nuevos Estados, se aplicó la llamada doctrina de la igualdad territorial, en inglés, “Equal Footing Doctrine”, en virtud de la cual los nuevos Estados entraban en la Unión en las mismas condiciones que los Estados originarios en todos los extremos<sup>6</sup>. Por lo tanto, también adquirirían las prerrogativas de aquéllos sobre sus “tidelands”.

En todo caso, existe una diferencia: mientras los Estados originarios nunca cedieron sus “tidelands” a la Federación, ésta mantenía las “tidelands” de los territorios que se iban conquistando en “trust” hasta que se iban constituyendo los nuevos Estados, y cuando se integraban en el Estado federal, recibían las “aguas navegables” y sus lechos dentro de su jurisdicción. Las potestades con los Estados originarios son las mismas, pero existe esta diferencia de matíz que no deja de tener su importancia. A efectos prácticos, desde el momento que se les ceden unas aguas navegables y sus lechos, hay que analizar los términos de la cesión, hasta el punto que el concepto de navegabilidad es muy importante, lo que ha generado que precisamente este concepto sirva para distinguir entre aguas públicas y aguas privadas, y por lo que nos interesa, entre tierras sometidas al “public trust” y tierras que no están sometidas a tal doctrina (Althaus, 1978).

---

<sup>6</sup> Al ratificar la Constitución en 1787, el Congreso adoptó la llamada “Ordinance of 1787: The Northwest Ordinance Government”. Este documento recogía una guía sobre el gobierno de los territorios del noroeste así como los requisitos para que los Estados que se formaran en este territorio pudieran acceder a la Unión. El art. V es el que recoge la doctrina indicada en el texto.



En términos generales, en Gran Bretaña el término “navegabilidad” aludía a la acción de las mareas, de manera que aguas navegables y aguas sometidas a la acción de las mareas era lo mismo. Lógicamente, este criterio sirve en un país donde, de hecho, no existen más aguas navegables que aquéllas sometidas a la acción de las mareas, pero no en un EEUU, con una geografía muy diversa a la inglesa, con miles de millas de ríos navegables y grandes lagos. Además, la complejidad aumenta si se tiene en consideración que existen varios conceptos de navegabilidad atendiendo a la finalidad de los mismos y que existen conceptos de navegabilidad federal y estatales<sup>7</sup>. Sin entrar en la evolución del concepto de “navegabilidad” desarrollado por la jurisprudencia norteamericana, lo importante a nuestros efectos es destacar que esa evolución no ha conllevado la derogación a efectos del “trust” del tradicional criterio de la acción de las mareas al analizar los lechos de las aguas situadas en la orilla del mar (*Phillips Petroleum Co. v. Mississippi*, 1988, 484 U.S. 469, 479).

## **2.2. Las dimensiones de las “tidelands”**

Ya sabemos que las “tidelands” son estatales y que están sometidas a una serie de derechos públicos en virtud de una construcción jurídica denominada “public trust”. Pero para saber exactamente a qué terrenos se aplica dicha doctrina tenemos que determinar las dimensiones de las “tidelands”, sobre todo, porque la línea que delimita éstas y la playa seca adyacente también determina el alcance de las propiedades de los particulares y la aplicación de un régimen jurídico totalmente diverso.

Para ello, tenemos que retrotraernos otra vez a la tradición jurídica inglesa. En la metrópoli, no sin bandazos entre la doctrina y jurisprudencia, se sostenía que el método adecuado para determinar las dimensiones de aquéllas era el de las mareas ordinarias,

---

<sup>7</sup> Sin profundizar en este extremo, en cuanto al concepto federal de navegabilidad, en el caso *Propeller Genesee Chief v. Fitzhugh* (1851), 53 U.S. 443, 454, 455, 457, la Corte Suprema de los EEUU reconoció que el test de la navegabilidad que provenía del Common Law (la acción de las mareas) no era adecuado para los grandes lagos y ríos existentes en el nuevo país. Pero va a ser en el caso *Daniel Ball* (1870) 77 U.S. (10 Wall.) 557, 563, cuando se va a fijar el test federal a efectos de cesión de aguas y lechos en el momento de la entrada de los nuevos Estados en la Unión. En concreto, en dicha sentencia se indicó que la ley declararía como ríos públicos navegables aquéllos que eran navegables de hecho, entendiendo “de hecho” cuando son usados o susceptibles de ser usados, en sus condiciones ordinarias, como vías de comercio, donde el comerciar y el transporte de viajeros es realizado según los métodos usuales de comercio y transporte sobre el agua.

En este asunto, también es de capital importancia la sentencia *Illinois Central Railroad v. Illinois* (1892), 146 U.S. 387, 437.

sin incluir las excesivamente altas y bajas –llamadas “spring tides”- ni las apenas sensibles –llamadas “neap tides”-, dejando claro que unas y otras sólo ocurrían dos veces al mes y no podían entenderse como ordinarias<sup>8</sup>. Este criterio guarda bastante semejanza con el utilizado actualmente en nuestro sistema.

Lógicamente, el primer criterio utilizado en EEUU es el que provenía de Gran Bretaña, y al igual que allí, se produjeron bastantes contradicciones. Actualmente, hay que analizar dos criterios: el federal y el estatal<sup>9</sup>. A nivel federal, el criterio se estableció en el caso *Borax Consolidated Ltd. v. City of Los Angeles* (1935, 296 U.S. 10), cuya sentencia indicó que la línea que había que tomar es la media de todas las mareas altas, incluye “spring tides”, “neap tides” y todas las existentes entre ellas<sup>10</sup>.

Mucho más complicado es determinar los límites de las “tidelands” atendiendo a los criterios estatales. Mucho de ellos adoptaron la tradición proveniente del Common Law inglés, pero la interpretación dada por éstos a dicha regla ha variado bastante: unos consideran que la línea de marea alta es la identificada por la línea de vegetación (Hawaii, New York o Washington, por ejemplo); otros han adoptado como límite de las propiedades adyacente la línea de la marea baja media, si bien que esas fincas estarían sometidas a derechos del “public trust” hasta la línea de marea alta ordinaria (Maine, Massachusetts, Virginia, Pennsylvania,...); otros extienden incluso extiendes los límites de dicha doctrina más allá de la línea que forma la media de las mareas altas ordinarias (Texas o Louisiana); sin embargo, la más general es la que acepta el esquema federal introducido en *Borax* (Alaska, California, North Carolina, Mississippi,...).

---

<sup>8</sup> Conviene hacer una aclaración terminológica: “spring tides” son las mareas que se producen cuando el sol y la luna se alinean sobre el mismo lado de la tierra, de manera que las fuerzas que originan las mareas trabajan juntas y dan lugar a la más alta pleamar y a la bajamar más baja. Suceden dos veces cada vez, en luna llena y luna nueva.

Las “neap tides” son las mareas que se producen cuando han pasado 7 días medio del mes, de manera que la luna ha girado un cuarto exacto sobre la tierra y se forma un ángulo de 90° entre la luna, la tierra y el sol, de forma que las fuerzas que crean las mareas actúan en ángulo recto sobre la tierra y tienden a minimizarse una a la otra. En ese supuesto las mareas son poco perceptibles. También suceden dos veces al mes, cuando transcurren 7 días y medio y 22 días y medio del mes.

<sup>9</sup> Cuando la parcela conlindante con las “tidelands” proviene de una cesión federal, la cuestión de los límites también será federal. En todos los demás casos, es un asunto estatal.

<sup>10</sup> Como se puede apreciar, no es el mismo criterio que existía en Gran Bretaña.

### 2.3. Los usos públicos que protege la doctrina del “public trust”

Una vez que ya sabemos hasta dónde llegar las “tidelands”, y que sobre las mismas se aplica una doctrina llamada “public trust”, es el momento de determinar qué derechos públicos conlleva dicha doctrina.

En Gran Bretaña, los usos tradicionales que protegía este instrumentos eran la pesca, la navegación y el comercio, y no se reconocían otros tan usuales como el baño (MOORE, 1888). Sin embargo, la doctrina del “public trust” ha sido definida como especialmente flexible (SLADE, 1990), y la necesidad de adaptarse a la evolución de la sociedad, y directamente, a una nueva sociedad, ha conllevado una evolución de los usos protegidos por la misma hasta cubrir usos recreativos o medioambientales. Por otro lado, es necesario reseñar que los usos protegidos pueden sufrir ligeras variaciones de un Estado a otro, ya que como tierras de titularidad estatal, corresponde a éstos determinar los usos sobre las mismas, y la jurisprudencia por ello es básicamente estatal, lo que origina esas variaciones entre Estados.

Hechas estas matizaciones, se puede decir que los usos tradicionales han sido reconocidos en EEUU desde sus inicios<sup>11</sup>, es más, tempranas sentencias ya consideraron que otros usos que son ajenos a los mismos se encontraban incluidos en tal doctrina, por ejemplo, el uso de las tierras y las aguas para el baño, la caza, la recogida de alimentos, nadar, cortar hielo, como lavaderos, para usos agrícolas y, en general, todos aquellos usos de un gran espacio acuático que, por estar destinado al disfrute público, podrían ser realizados usualmente (Arnold v. Mundy, 1821, 6 N.J.L. 1, 12).

El problema es que, aunque hemos dicho que la doctrina del “public trust” es muy flexible, algunos Estados han sido reacios a reconocer nuevos usos si los mismos

---

<sup>11</sup> Tanto la navegación como el comercio han sido ampliamente admitidos por una muy abundante jurisprudencia, tanto federal como estatal. Ver como ejemplo, Martín v. Waddell (1842), 41 U.S. (16 Pet.) 367, 413; o Illinois Central..., ya citado.

Respecto a la navegación, además de su significado estricto, se reconocen otros usos necesarios como la pasar por la orilla del mar para acceder a las embarcaciones.

Respecto al comercio, también fue interpretado ampliamente, llegando a incluir actividades de recreo y ocio, como transportar un grupo de pasajeros a un picnic.

La pesca ha generado más problemas, sobre todo porque los propietarios de tierras colindantes con las “tidelands” han querido poseer derechos exclusivos de pesca respecto a las mismas. La jurisprudencia ha sido clara al indicar que la pesca –y todos los recursos naturales- esta mantenida en “trust” para el público, incluso, si el lecho es propiedad privada. Ver como ejemplo, Geer v. Connecticut (1925), 161 U.S. 519, 529.

limitaban los usos tradiciones (Massachussets, por ejemplo), llegando a decir que tales nuevos usos no son más que incidentales de los primeros, incluso, que la extensión de aquella doctrina es una peligrosa usurpación por el Estado de derechos de propiedad privada (Lazarus, 1986). En todo caso, la corriente mayoritaria, tanto doctrinal como jurisprudencial, acepta la ampliación de usos protegidos por el “trust”, incluyendo los siguientes:

- usos recreativos, que abarcarían el baño, natación, surf, e incluso, empujar un carrito de niño por la orilla de mar, y en general, el completo e inocente disfrute de la misma<sup>12</sup>.
- la protección medioambiental, pues algunos Estados han interpretado ampliamente esta doctrina para incluir restricciones que preserven las aguas y tierras protegidas por la misma (California, Hawai, Washington o New York).
- por último, la doctrina más avanzada incluye la preservación de la belleza escénica de áreas concretas, que parece más una concreción del uso anterior que un verdadero uso diferente (California o Idaho).

#### **2.4. Derechos y obligaciones de los Estados sobre las “tidelands”**

Dado que las “tidelands” son mayoritariamente de titularidad estatal, y es a éstos a quienes corresponden preservar las mismas para beneficios de los ciudadanos, tenemos que estudiar cuáles son las potestades y los deberes que la doctrina del “public trust” otorga a los Estados para cumplir con su función, que son básicamente de creación jurisprudencia.

##### ***a) Deberes de los Estados***

Genéricamente, el deber más importante que recae sobre los Estados es la obligación de proteger las aguas y tierras sometidas a la doctrina del “public trust”, pues la jurisprudencia ha reconocido que estos terrenos, una vez destruidos, difícilmente van

---

<sup>12</sup> No todos los Estados reconocen el uso recreativo, por ejemplo, Maine expresamente lo excluye de la doctrina del “public trust”. Por el contrario, sí que lo reconocen una mayoría: Arkansas, California, Connecticut, Hawai, Massachussets, New Jersey, Texas,...

a poder ser recuperados, y por tanto, requieren la máxima protección en beneficio de los usos públicos (Morse v. Oregon División of State Land, 1978, 581, P.2d 520).

Pero, además, la doctrina del “public trust” imponen a los Estados un conjunto de deberes específicos que van dirigidos a cumplir el general de protección de las “tidelands”. Dichos deberes son (et al, National Audubon Society v. Superior Court 1983, 464 U.S. 977:

- a) El deber de supervisar y controlar las tierras y aguas sometidas a estas doctrinas, y por tanto, las “tidelands”.
- b) El deber de preservar, siempre de acuerdo con el interés público, los usos protegidos por el “public trust” en las tierras y aguas a las que se aplica la misma.
- c) El deber de proteger y conservar las zonas sometidas al “public trust”, así como regular su utilización, dedicando las mismas a sus actuales usos públicos.

***b) Potestades de los Estados***

Para cumplir las anteriores obligaciones, se otorgan unas potestades a los Estados, y así se puede entender que éstos poseen el poder y la autoridad necesaria para:

- a) Gobernar, dirigir y proteger los derechos del “public trust” en las tierras y aguas afectadas por esta doctrina (Lane v. Harbor Comisión, 1898, 70 Conn. 685, 694).
- b) Desarrollar una continua supervisión y control sobre tales tierras, aguas y recursos vivos (National Audubon Society...).
- c) Establecer los límites de las tierras sometidas al “public trust” (Phillips Petroleum...), salvo que la parcela colindante provenga de una cesión federal, en cuyo caso, esta facultad es competencia federal.
- d) Transmitir el “ius privatum” sobre las tierras sometidas al “public trust” (Shively v. Bowley,...), si bien esta transmisión ha sido limitada por los tribunales imponiendo una serie de requisitos y condiciones, que se analizan más adelante.

- e) Revocar cualquier transmisión sobre las tierras y aguas sometidas al “public trust” cuando indebidamente disminuya o destruya el “ius publicum” estatal sobre la parcela transmitida (Illinois Central,...).
- f) Otorgar autorizaciones para instalaciones, construcciones u obras en las tierras sometidas a esta doctrina (Brusco Towboat Co. V State ex rel. State Land Board, 1978, 284 Or. 627, 637 P. 2d, 712).
- g) Por último, y muy específico, restringir o prohibir la pesca, ya que los Estados pueden limitar o prohibir todos los actos que disminuyan o destruyan los derechos públicos en las zonas sometidas al “public trust” (Smith v. Maryland,...).

## **2.5. Problemas en torno a la doctrina del “public trust”**

Hasta este punto hemos estudiado lo que significa la doctrina del “public trust” y la protección que conlleva sobre las “tidelands”, y se puede llegar a la conclusión de que sobre la zona cubierta y descubierta por las aguas existen unos derechos públicos que permiten un uso público general de dicha zona, y en parte, ello podrían llevar a entender que existen similitudes con el tratamiento que la ZMT tiene en nuestro sistema jurídico. Sin embargo, la aplicación de aquella doctrina también tiene sus problemas, que nos permiten entender las limitaciones de tal doctrina frente a la institución demanial. A ello, dedicamos los apartados siguientes:

### ***a) Excepciones a la aplicación de la doctrina del “public trust”***

Existen varios Estados en los que la doctrina del “public trust” se aplica sin excepciones<sup>13</sup>. Pero también existen “tidelands” que no se encuentran sometidas a dicha doctrina. Son las que se denominan excepciones a aplicabilidad del “public trust”, y que no debemos confundir con las zonas que han sido privadas de dicha protección, y que seguidamente veremos. En todo caso, hay que decir que estas excepciones son muy escasas y su interpretación muy restrictiva, todo ello, en aras de proteger el interés público.

---

<sup>13</sup> En Texas, Illinois, South Carolina, North Carolina, Alaska y Pennsylvania no existen tierras que debieran estar sometidas a la protección del “public trust” y que en realidad no lo estén.

Estas excepciones serían las siguientes:

- Las concesiones de “tidelands” realizadas con anterioridad a la formación de la Unión o al ingreso del Estado en la misma como miembro soberano. Si la cesión incluía la propiedad y derechos de uso que excluían el público, la doctrina del “public trust” no es aplicable. En todo caso, el ámbito de esta excepción es francamente limitado, e incluso, se duda de su virtualidad real (et al, JOHNSON, 1992).
- Las cesiones de “tidelands” realizadas en cumplimiento de obligaciones internacionales. Podría parecer que esta excepción también tiene una aplicación muy limitada pero, según SLADE (1990), si se tiene en cuenta la cantidad de territorio de los EEUU adquirido conforme a tratados internacionales y el número de cesiones a particulares que habían realizado las naciones de las que se adquirieron estos territorios con anterioridad a la formación de la Unión o al ingreso del Estado en ésta, dicha excepción es ciertamente relevante.
- La adquisición federal de terrenos estatales sometidos al “public trust”. El Gobierno federal puede adquirir terrenos sometidos a esta doctrina a través de venta, cesión o expropiación. Si la adquisición es por mutuo acuerdo, hay que analizar el documento de venta o cesión para comprobar los efectos de la misma sobre aquella doctrina. Si no existe acuerdo, y el Gobierno federal expropia esos terrenos, ha sido la jurisprudencia –no siempre en coincidente- la que determina el alcance de la expropiación sobre dicha doctrina.

En este sentido, algunas sentencias mantienen que el Gobierno federal no puede traspasar a los particulares su “ius publicum” soberano que poseen las tierras que ha adquirido, de manera que aquél debe mantener la doctrina del “public trust” y lo único que varía es que ahora el competente es dicho Gobierno y no el estatal (U.S. v. 1.58 Acres, 1981, 523 F. Supp. 120, 124). Otras sentencias declaran que el poder federal de expropiación es superior al poder estatal de mantener las “tidelands” en “public trust” para la población, de manera que el ejercicio de aquella conllevaría la no aplicación de esta teoría. Por su parte, la corriente doctrinal mayoritaria señala la posibilidad de no aplicación de tal teoría en este supuesto (Johnson, 1992).

- La derivada de la aplicación de los Tratados con las Naciones Indias, si bien su relevancia práctica es casi nula (Oakley, 1990).

- Por último, aunque dudosa, sería la no aplicación a las “tidelands” creadas artificialmente. La solución de si a las “tidelands” creadas artificialmente se aplica esta doctrina es controvertida por parte de la jurisprudencia: así, algunos tribunales estatales (*Diversion Lake Club v. Heath*, 1935, 126 Tex. 129, 139, 86 S.W.2d 441, 445, 446) mantienen que si la tierra se somete a la acción de las mareas como consecuencia de obras artificiales, dichas tierras no se someterían a la doctrina del “public trust”, mientras que otras sentencias han llegado a la conclusión contraria (et al, *Mentor Harbor Yacht v. Mentor Lagoons*, 1959, 170 Ohio St. 193, 199, 163 N.E. 2d 373, 377).

***b) La enajenación de las tierras y aguas sometidas a la doctrina del “public trust”***

Una de las preguntas que podemos hacernos al estudiar la doctrina del “public trust” es si los Estados pueden vender las tierras sometidas a la misma. Y en este punto existen discordancias entre la doctrina y la jurisprudencia.

La mayoría de autores, como Sax (1970), consideran que la única función de los Estados es custodiar las tierras sometidas al “trust” para la gente, de manera que, como garante y protector de las mismas, no puede aceptar una utilización privada de las mismas diferente de las finalidades públicas para las cuales aquella doctrina fue creada, y considera que esta opinión se encuentra refrendada por algunas sentencias judiciales. Sin embargo, la realidad es que más de una tercera parte de las tierras sometidas al “public trust” se encuentran en manos privadas, y existe igualmente una numerosa jurisprudencia que admite que aquellas tierras pudieran ser enajenadas por autorización legislativa (et al, *Taylor v. Underhill*, 1871, 40 Cal. 471).

La explicación se encuentra en la distinción del Common Law entre “ius publicum” y “ius privatum”, que también llegó al nuevo Estado, siendo numerosísima la jurisprudencia que reconoce la posibilidad de conceder el “ius privatum” a particulares, pero que tal cesión no incluiría el “ius publicum” (*Illinois Central*,...), es decir, los poderes estatales para proteger los usos públicos sobre estas tierras.

Pero tal cesión por parte de los Estados no es libre. Es necesario que se cumplan unos requisitos, que son los siguientes:



- Es necesario que sea autorizado por la Cámara legislativa estatal mediante una Ley específica. En la práctica, basta que ésta otorgue a una agencia estatal la capacidad para autorizar la cesión o enajenación de una parte de “tidelands” (Slade, 1990).
- La cesión o enajenación debe ser expresa, clara e inequívoca. En concreto, la autorización legislativa debe utilizar “palabras tan inequívocas, que no dejen dudas razonables en cuanto a su significado” (East Haven v. Hemingway,...). A veces, la jurisprudencia ha atenuado esta rigidez, admitiendo que la cesión o enajenación sea una consecuencia necesaria o esté necesariamente implícita en el documento.
- El tercer requisito es que la cesión o enajenación de la parcela concreta no suponga un impedimento sustancial en el uso público del resto de tierras y aguas sometidas al “public trust” y que no han sido transmitidas (Illinois Central,...). El problema es interpretar lo que se considera “impedimento sustancial”. En general, la jurisprudencia ha sido muy exigente al entender tal límite, y lo reduce a un pequeño porcentaje de derechos públicos o a limitadas invasiones de los mismos los que pueden verse afectados para aceptar la cesión o enajenación.
- Por último, la transmisión del “ius privatum” debe de ser interpretado en contra de del adquirente, incluso de manera más estricta a la normal, pues el Estado es el protector de los intereses de la colectividad<sup>14</sup>. Además, incluido en este límite, tenemos el llamado “escepticismo judicial”, que consiste en que todas las transmisiones de “tidelands” han de ser examinadas con sumo cuidado, incluida la declaración que tiene que venir recogida en la autorización legislativa de que dicha transmisión va a favorecer el interés público o uno de los usos públicos protegidos por el “trust” (People V. California Fish Co., 1913, 166 Cal. 576, 138 P. 79, 88).

En todo caso, conviene añadir, ya fuera de los requisitos exigidos para poder transmitir “tidelands” sujetas a la doctrina del “public trust”, que si el Estado comprueba

---

<sup>14</sup> En EEUU, cuando existen términos ambiguos en las transmisiones de propiedad sobre inmuebles, se interpreta en contra del vendedor y a favor del comprador. Pero cuando el transmitente es el Gobierno, bien federal, estatal o local, cualquier ambigüedad es interpretada en contra del adquirente, pues se entiende que la operación ha sido solicitada por éste. Ver *The Binghamton Bridge* (1865), 70 U.S. 51, 75.

que los usos públicos protegidos por la mismas se han reducido notablemente o se han eliminado, aquél puede proceder a la revocación de la transmisión. El problema es que en la determinación de los derechos públicos que deben ser mantenidos tras la cesión, los Estados mantienen posturas muy distintas, que abarcan desde los estrictos usos tradicionales hasta posturas mucho más amplias que incluirían hasta los usos recreativos, todo ello, como consecuencia de las potestades de definición que poseen los Estados sobre esos usos al ser ellos mismos los que deben protegerlos.

***c) La extinción de la doctrina del “public trust”***

Muy relacionado con las transmisiones de “tidelands”, se encuentra el supuesto de extinción de los derechos del “public trust”. Aquí ya no hablamos que transmisión pero manteniendo tales derechos; de lo que se trata ahora es, simplemente, de que tales derechos desaparecen.

Lo cierto es que tales supuestos no son nada frecuentes ni fáciles de que se produzcan. Se admitió esta posibilidad en el caso Illinois Central, tantas veces repetido, siempre referido a pequeñas parcelas concretas que no impidieran el uso público del resto de “tidelands”, y para la construcción de muelles, embarcaderos, puertos y otros usos similares que ayudaran o fomentaran el comercio (Illinois Central,...), exigiéndose para ello los mismos requisitos que para la enajenación de las “tidelands”.

En general, se ha admitido esta posibilidad cuando el propósito perseguido con ella sea fomentar algunos de los usos protegidos por la propia doctrina del “public trust”, como la navegación y el comercio. Pero las discrepancias entre los Estados también son destacables, encontrando Estados que sólo la permiten cuando la parcela concreta no tiene valor sustancial para los usos públicos protegidos por aquélla –como Michigan-, otros que admiten que se fomente cualquier uso amparado por tal doctrina – como California- o, incluso, cualquier “interés público”, aunque sea ajeno a la misma – como Massachussetts-.

#### *d) El acceso a las “tidelands”*

Uno de los mayores problemas que nos encontramos al estudiar la doctrina del “public trust” en las “tidelands” es que, si bien reconoce unos usos públicos, para el disfrute de los mismos hay que llegar hasta aquéllas, muchas veces, atravesando la playa “seca” de titularidad privada, de manera que si se impide dicho acceso, los usos protegidos carecerían de virtualidad práctica.. Para analizar este problema hay que distinguir entre acceso lateral y perpendicular a las “tidelands”.

El acceso lateral no presenta demasiados problemas, en cuanto que ya tempranamente se admitió que uno de los usos públicos protegidos era pasear a lo largo de las mismas (Adams v. Pease, 1818, 2 Conn. 481, 483). El problema se presenta cuando la marea está alta y para ello hay que utilizar parte de la playa “seca”.

En general, y de forma muy breve<sup>15</sup>, los ciudadanos no poseen el derecho de paso o acceso lateral a lo largo de las propiedades privadas colindantes cuando la marea cubre las “tidelands”. Sin embargo, un reducido pero creciente número de Estados han indicado que para asegurar un pleno disfrute de las mismas y de los usos protegidos sobre ellas, es necesario un acceso limitado sobre la playa “seca” particular que linde con aquéllas - por ejemplo, New Jersey, Texas, North Carolina, Washington, California o Florida-.

En cuanto al acceso perpendicular sobre las propiedades privadas colindantes, la regla general es que el público no tiene ningún privilegio o derecho de acceso sobre las mismas (et al, Diversion Lake Club v. Heath, 1935, 126 Tex. 129, 138-139). Sin embargo, podemos encontrar algunas excepciones, no sin dificultad, como en Hawaii, donde se admite la existencia de “camino ancestrales” que cruzan las propiedades privadas”, o en North Carolina, donde el acceso público se encuentra incluido entre los derechos del “public trust”, si bien su aplicación real es bastante confusa; incluso, existen unos pocos Estados que codifican esta doctrina y prevén ciertos derechos limitados de accesos perpendicular sobre las propiedades colindantes –Alaska, California o Rhode Island-.

Como se puede observar, el derecho de acceso hacia las “tidelands” se encuentra bastante limitado, siendo por ello el verdadero problema que presenta el uso público de

---

<sup>15</sup> Pues para analizar este aspecto en profundidad nos remitimos a la segunda parte de este estudio.

las mismas. No obstante, el panorama no es tan desalentador, en cuanto que dicho acceso no se garantiza utilizando la teoría del “public trust”, sino otros instrumentos jurídicos que van a ser estudiados en la segunda parte de este análisis, y que permiten un acceso, sino libre, como en España, si bastante amplio.

*e) La aplicación de la doctrina del “public trust” a las “tidelands” federales*

Otro de los problemas que encuentra esta doctrina, en este caso en cuanto a su generalización, en la aplicación de la misma a las “tidelands” que son poseídas por el Gobierno federal, y la cuestión no es baladí, si nos atenemos a la extensión de aquéllas que posee tal Gobierno por innumerables causas: porque no han sido cedidas a los Estados en el momento de su incorporación a la Unión; por compras a los Estados o particulares, por expropiaciones, por cesiones cuyo beneficiarios es dicho Gobierno,...

La jurisprudencia en este sentido no ofrece una solución unívoca, mientras algunas sentencias mantienen que el Gobierno federal puede ser el titular de “tidelands” sin por ello destruir el “public trust” sobre las mismas, como una especie de codepositario junto al Estado, siendo ambos quienes deben proteger los usos públicos (United States v. 1.58 Acres of land,...), otras indican que el poder federal de expropiación es superior al estatal derivado del “public trust”, y que si se mantuviera dicha teoría significaría subyugar aquél al interés del Estado (United States v. 11.037 Acres of land, 1988, 685 F.Supp. 214, 216 N.D. Cal.).

La jurisprudencia mayoritaria parece seguir la primera de las opciones pero, como dijimos antes, en modo alguno se puede entender de manera general. En todo caso, si la primera opción se consolida, surgen entonces muchos problemas en torno a si el Gobierno federal debe respetar las mismas limitaciones que los Estados en el momento de su gestión, por ejemplo, al transmitir las “tidelands”. Lo lógico es pensar que así fuese, al ser ambos Gobiernos codepositarios de los usos públicos del “trust” pero, repetimos, esta son aspectos que necesitarían una correcta aclaración.

### 3. CONCLUSIONES

Tras el estudio del régimen jurídico de las “tidelands” en EEUU, sobre todo, de la existencia de algún mecanismo jurídico que permita reconocer usos o derechos públicos sobre las mismas, de manera semejante a la institución demonial existente en España, se puede apreciar alguna semejanza pero, sobre todo, muchas divergencias, que directamente favorecen al sistema español.

La única semejanza es la previsión en ambos sistemas de un instrumento jurídico general, “public trust” y “dominio público”, que permite reconocer derechos de uso a los ciudadanos sobre esa zona costera. Pero ahí comienzan las diferencias:

- Mientras la aplicación de la teoría demonial es prácticamente total en nuestras costas, la doctrina del “public trust” tiene excepciones importantes, encontrándose numerosos trozos de “tidelands” en que la misma no se aplica o lo hace con limitaciones muy importantes.
- El dominio público protege, como uso esencial e igual en toda la costa española, el uso común general, que contiene una pluralidad de usos muy superior a la del EEUU, limitando los usos comunes especiales, y sobre todo, los privativos; por el contrario, el “public trust” protege unos usos públicos limitados, de creación jurisprudencial, y por ello, diferentes de Estado a Estado, e incluso, variando entre zonas concretas de “tideland”; en todo caso, la limitación del uso público es mucho mayor en el sistema de EEUU que en el español.
- La enajenación o transmisión de parcelas de ZMT en España es muy excepcional, siendo en EEUU una situación mucho más frecuente, y suponiendo, además, una limitación muy importante a los usos públicos sobre las parcelas transmitidas, a pesar de los esfuerzos doctrinales y jurisprudenciales en contra.
- El acceso a la ZMT, básico para el disfrute público de la misma, se encuentra totalmente garantizado y protegido en España como una consecuencia de su consideración como dominio público y, además, de manera general –al margen de problemas puntuales-; las “tidelands” carecen de un sistema de acceso público general, debiendo acudir a una pluralidad de instrumentos jurídicos, de creación jurisprudencial muchos de ellos, y por ello, diversos de Estado a Estado, lo que podría llegar a generar la falta de virtualidad práctica de la teoría del “public trust”.

Al margen de otras diferencias<sup>16</sup>, se puede decir que la idea subyacente a ambos sistemas es la misma –proteger de manera general la ZMT o “tideland”- pero la aplicación real de uno y otro son totalmente diferentes, decantándose la balanza claramente hacia el sistema español. En todo caso, en ambos modelos existe ese instrumento más o menos general, que lleva a la conclusión de que en EEUU el problema real no es la existencia de tal instrumento, sino la utilización y disfrute real de la orilla del mar por los ciudadanos, debido a desproporcionada titularidad privada que existe sobre la zona de playa “seca”. Pero éste es otro problema que analizaremos en el siguiente número de esta revista.

## REFERENCIAS

- ALTHAUS, H.F. (1978). *Public Trust Rights*. U.S. Department of Interior.
- BERMEJO, J. (director) (1994). *Derecho Administrativo. Parte Especial*. Madrid: Editorial Cívitas.
- BLACKSTONE, W. (1876). *The commentaries on the Laws of England*. 4ª edición.
- CLAVERO (1958). *La inalienabilidad del Dominio Público*. Sevilla, 1958.
- CONDE, M. (1974). “El pretendido uso público de las playas y zona marítimo-terrestre”. *RAP*, nº 73.
- 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.
- 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.
- GUAITA, A. (1986). *Derecho Administrativo. Aguas, montes y minas*. Madrid: Editorial Cívitas.

---

<sup>16</sup> Por ejemplo, en cuanto a la delimitación de las “tidelands”, que al depender de los Estados, sufren variaciones en su extensión de unos Estados a otros.

- HALL, R. (1875) *Essay on the Rights of The Crown and the Privileges of the Subject in the Seashores ho the Realm*.
- JOHNSON et al (1992). “The public trust doctrine and coastal zone management in Washington State”. *Washington Law Review*, nº 52.
- LAZARUS (1986), “Changing conceptions of property and sovereignty in natural resources: questioning the public trust doctrine”. *Iowa Law Review*, vol. 71.
- 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.
- 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.
- MALONEY, F.E, y AUSNESS, R.C. (1974). “The use and legal significance of the mean high water line in coastal boundary mapping”. *North Caroline Law Review*, vol. 53.
- 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, S. (1888). *History of the Foreshore*.
- MOORE, S., y MOORE, H. (1903). *History and Law of Fisheries*.
- MORENO, A. (1990). Régimen jurídico del litoral. Madrid: editorial Tecnos.
- OAKLEY, A.G. (1990). “Not on Clams alone: Determining Indian Title to Interdital Lands-United States v. Aam”. *Washington Law Review*, vol. 65.

- REID ALLISON III, A. (1970). "The public trust in tidal areas: a sometime submerged traditional doctrine". *The Yale Journal*, vol. 79, (1973) "Public access to beaches: common law doctrines and constitutional challenges", *New York University Law Review*, vol. 48, (1987) "The public trust doctrine in Washington". *University of Puget Sound Law Review*, vol. 10.
- ROSE (1986). "The comedy of the commons: custom, commerce and inherently public property". *University of Chicago Law Review*, vo. 53
- SAX, J.L. (1970). "The public trust doctrine in natural resource law: effective judicial intervention". *Michigan Law Review*, nº 68.
- SAX, J.L. (1980). "Liberating the public trust doctrine from its historical shackles". *University of California, Davis*, vol. 14.
- SLADE, D-C. (1990). *Putting the public trust doctrine to work*.
- VILLANUEVA, A. (2006). *La regulación jurídica del litoral costero en Estados Unidos*. Cuenca: editorial Alfonsópolis.