



Acceso a las playas

Revisión de la legislación comparada. España, México, EE.UU. (California) y Reino Unido.

Autor

Verónica de la Paz Mellado
Email: ydelapaz@bcn.cl
Tel.: (56) 32 226 3907

Nº SUP: 131835

Resumen

Se revisa algunos conceptos básicos de la legislación nacional sobre el acceso a la playa, como el concepto de playa, su carácter de bien nacional de uso público, la garantía de acceso y los requisitos para constituir una servidumbre pública.

El tratamiento de esta materia en la legislación de España, México, California (Estados Unidos de Norteamérica) y Reino Unido, da cuenta de los siguientes aspectos:

- La accesibilidad en el territorio tiene distintas concepciones, desde una como la del Reino Unido en donde se garantiza la libre circulación por todos los predios, cumpliendo ciertas exigencias de comportamiento y cuidado, hasta España y México en que se garantiza el acceso a determinados bienes públicos, o en California en donde se condiciona al ejercicio de otros derechos como los ambientales o de seguridad.
- En todos los países consultados se garantiza el acceso peatonal a los bienes públicos costeros. Solo en el caso español los instrumentos de planificación pueden establecer acceso, peatonales y/o vehiculares, e incluso contemplar estacionamientos, particularmente en este caso estas determinaciones reciben el tratamiento de utilidad pública.
- Tanto en España y California se concibe el acceso a las zonas de borde garantizado mediante dos elementos, una ruta de borde y una ruta de acceso al borde; en tanto en Reino Unido se establece una ruta de borde entendiendo que el acceso puede realizarse a través de los predios colindantes. México, de manera similar a Chile, solo establece una ruta de acceso al borde.
- La calidad jurídica de estas rutas en todos los países consultados corresponde a una servidumbre de paso.
- Sobre las responsabilidades de mantención de estas servidumbres, tanto en España como en el caso del Reino Unido esta se asume mediante un acuerdo entre el propietario y

autoridad en donde se determina el tipo de obras, su costo y la participación de las partes. Adicionalmente, en España se contempla que en el caso de obras de beneficio público sean de responsabilidad exclusiva de la autoridad sin perjuicio que esta establezca cobro de contribuciones a los predios privados que aumente su plusvalía producto de ellas. Finalmente, en California se ha establecido que la apertura de un acceso debe disponer de un responsable de su cuidado y mantención, que puede ser un órgano público o privado, con el propósito de poder abrirlo a las personas.

- Sobre otras actividades, expresamente en el caso inglés se prohíbe el cobro por acceder, pero el propietario podrá ofrecer otros servicios y bienes como estacionamientos, reposeras, productos, etc.

De la comparación con el caso nacional se observa que las normas revisadas precisan con mayor detalle el acceso, sus características y responsabilidades, así como la resolución de situaciones que potencialmente podrías producir conflictos como el cobro por acceder, la oferta de bienes y servicios o el desarrollo de nuevos proyectos.

Introducción

El acceso a las playas, de mar, de ríos y de otros espacios lacustres es un tema de discusión en distintas instancias, particularmente en aquellos casos en que debido a la imposibilidad de hacerlo por vías públicas se debe afectarse una propiedad privada.

Esta situación ha originado conflictos, en distintos escenarios del país, que abarcan desde dificultad en la accesibilidad (peatonal, vehicular, de personas con discapacidad) hasta cobros relacionados, que se justifican con distintos argumentos.

Este trabajo aborda una revisión de las materias relacionadas, por una parte algunas definiciones básicas sobre la materia y, por otra, legislación comparada de distintos países en que se ha abordado esta situación.

Para esto se revisa la legislación de cuatro países, España, México, California (Estados Unidos de Norteamérica) y Reino Unido, principalmente en lo relativo al tipo de obligación, sus características, su mantención, así como las responsabilidades que recaen en la autoridad. También se precisa en los casos en que fue posible, las restricciones que recaen en los propietarios.

Las traducciones son propias.

Conceptos básicos sobre el acceso a las playas en la legislación nacional

a. Concepto de playa

En su sentido natural, playa es “la ribera del mar o de un río grande, formada de arenales en superficie casi plana”. El Código Civil, por su parte, define playa de mar como “la extensión de tierra que las olas bañan y desocupan alternativamente hasta donde llegan en las más altas mareas” (artículo 594 del Código Civil¹).

b. Garantía de acceso

De conformidad con el citado Código Civil, las playas constituyen bienes nacionales de uso público, cuyo dominio pertenece a la nación toda y su uso a todos los habitantes de ésta².

c. Requisitos de acceso

La garantía de acceso descrita sólo es aplicable en la medida que no existan otras vías o caminos públicos. La inexistencia de otra vía o camino habilita a la autoridad para establecer una servidumbre de tránsito. Los requisitos se encuentran definidos en el Decreto Ley N° 1939 y corresponden a los siguientes:

- **Fines turísticos o de pesca**

Se exige que el fin de acceso de particulares a la playa sea para turismo o pesca. Esto es una restricción de los aprovechamientos que, en principio, permiten las playas de mar como bienes nacionales de uso público.

- **Potestad del Intendente Regional**

La determinación de la necesidad de una servidumbre de paso y la fijación de las correspondientes vías de acceso, según establece el DL 1939 es una potestad del Intendente Regional la que deberá ejercerse “... prudencialmente, evitando daños innecesarios a los afectados”³.

El Tribunal Constitucional ha hecho hincapié en esto señalando que un actuar diferente “impondría un alto costo para su disfrute, mismo que probablemente se haría ilusorio, toda vez que el interés de los usuarios podría no tener la intensidad y permanencia suficiente para compensar los costos de accionar judicialmente”.

- **Mecanismo para determinar la servidumbre.**

Para el establecimiento de las vías de acceso por parte del Intendente Regional se deberá realizar una audiencia del propietario o mero tenedor del inmueble colindante a la playa para su consentimiento. En caso de que este no tenga lugar, mediante la no concurrencia del propietario o mero tenedor colindante a la audiencia respectiva, el Intendente, a través de la Dirección de Tierras y Bienes Nacionales, podrá establecer este acceso.

En caso de disconformidad el propietario o mero tenedor podrá reclamar a los Tribunales Ordinarios de Justicia dentro del plazo de 10 días contados desde la notificación de la resolución de la Dirección, los que resolverán con la sola audiencia del Intendente y de los afectados.

¹ Artículo 594 del Código Civil. Disponible <http://bcn.cl/2f6t3> (septiembre 2021).

² Artículo 589 del Código Civil. NAVARRETE TARRAGÓ, Arturo, Régimen Jurídico de las Concesiones Marítimas, en Revista chilena de derecho, 25 (1998) 4, p. 960 (septiembre 2021)

³ Artículo 13, Decreto Ley 1939. Disponible en <http://bcn.cl/2id9i> (septiembre 2021)

Regulación del acceso a playas en la legislación comparada

a. España

La Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas⁴, en el artículo 20, establece que la protección del dominio público marítimo-terrestre (playa) comprende la defensa de su integridad y de los fines de uso general a la que está destinada, la preservación de sus características y la prevención de posibles perjuicios de obras e instalaciones. Luego, en el 21, se precisa que por esta razón, los terrenos colindantes con el dominio marítimo terrestre quedan sujetos a limitaciones y servidumbres que establezca esta norma.

Las servidumbres corresponden a dos tipos

- En el artículo 27 se establece una “Servidumbre de Tránsito”, que corresponde a una franja de seis metros medidos tierra adentro a partir del límite interior de la ribera del mar (equivalente a la línea de más alta marea). Esta vía paralela a la costa deberá permanecer permanentemente expedita y debe permitir el tránsito público peatonal y el tránsito de vehículos de vigilancia y salvamento. Solo podrá interrumpirse en caso de que se trate de zonas protegidas, además en zonas peligrosas podrá ampliarse su ancho hasta 20 metros. Excepcionalmente se podrán realizar obras en este espacio, y en tal caso, la servidumbre deberá desplazarse para mantener la continuidad.

- En el artículo 28 se precisa la “servidumbre de acceso público y gratuito al mar”, la que recae sobre los predios colindantes o contiguos con el dominio público marítimo-terrestre y sus características corresponderán en la longitud y anchura que demande su naturaleza y finalidad de acceso.

Bajo este ámbito se determina que los instrumentos de planificación deberán establecer los accesos al mar y los estacionamientos que fuese necesario, salvo en aquellas zonas establecidas como de protección. Estos accesos deberán ubicarse separados entre sí, cada 500 metros los vehiculares y cada 200 metros los peatonales. Todos los accesos deberán estar señalizados y abiertos al público.

Los terrenos sobre los que se requieran accesos no previstos en los instrumentos territoriales, se declararán de utilidad pública, para efectos de la expropiación o de la imposición de una servidumbre de paso, según señale la Administración del Estado.

En ningún caso se podrán realizar obras o instalaciones que interrumpan el acceso al mar, pudiendo los interesados plantear soluciones alternativas que garanticen su efectividad, según las condiciones que determine la autoridad correspondiente.

Además, estas servidumbres de acceso al mar prevalecerán sobre cualquier acción y serán imprescriptibles y podrán ser reguladas en todos los aspectos no previstos en esta obligación mínima por normas complementarias que dicten las comunidades autónomas.

⁴ Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1988-18762> (septiembre 2021).

Solo se exceptúan de esta obligación los predios sujetos a una declaración de interés para la seguridad y defensa nacional.

Respecto de la mantención de dichas servidumbres, si estas corresponden a obras de beneficio de la comunidad recaerá en los órganos públicos, en tanto si benefician tanto a la servidumbre como al privado sus costos serán compartidos según un acuerdo entre las partes (propietario y administración). En este sentido, señala que cuando se efectúen obras en el área marítima terrestre que generen externalidades positivas podrán establecerse contribuciones especiales a las propiedades beneficiadas.

b. California, Estados Unidos

La Ley Costera de California 2021⁵ establece que de acuerdo con la Constitución de California, se garantiza el acceso al máximo de personas a oportunidades recreativas resguardando las necesidades de seguridad pública, la necesidad de protección de los derechos públicos, de los derechos de los propietarios privados y de las áreas de recursos naturales contra el uso excesivo.

Entre las consideraciones que se evalúan para la apertura de un acceso se encuentran:

- Las características topográficas y geológicas del sitio.
- La capacidad del sitio para sostener el uso público y en qué nivel de intensidad.
- La conveniencia de limitar el acceso público de ingreso y salida, dependiendo de factores como la fragilidad de los recursos naturales de la zona, y la proximidad del acceso a viviendas u otros usos residenciales.
- La gestión que requiera el acceso para proteger la privacidad de los residentes y/o otros aspectos como los valores paisajísticos o la recolección de la basura.

Particularmente, la norma precisa que el desarrollo de nuevos proyectos⁶ no debe interferir con el derecho de acceso del público al mar donde este exista, ya sea por el uso o por una autorización expresa.

El acceso a estos espacios desde la vía pública más cercana se deberá garantizar en el desarrollo de nuevos proyectos, salvo que el acceso provoque problemas de seguridad pública, de seguridad militar o afecte recursos costeros frágiles. Se podrá ejercer un derecho de excepción por parte del propietario si existe un acceso adecuado y próximo, o la actividad agrícola del predio pudiera verse afectada por el tránsito.

En todos los casos el camino de acceso deberá tener un órgano, privado o público, como responsable de la vía y de su mantención.

⁵ Ley de costas, California Disponible en <https://www.coastal.ca.gov/coastact.pdf> (Septiembre 2021)

⁶ Bajo el concepto de nuevos proyectos se considera: construcción de una estructura, demolición o reconstrucción de una residencia familiar, trabajos de mejoras en cualquier estructura, reparación o reconstrucción de un rompeolas, cualquier actividad de reparación o mantención que requiera un permiso de desarrollo costero.

c. México

La Ley General de Bienes Nacionales⁷, establece en su artículo 7 de la norma, los bienes de uso común, precisando en su número cuatro que tiene este carácter “Las playas marítimas, entendiéndose por tales las partes de tierra que por virtud de la marea cubre y descubre el agua, desde los límites de mayor reflujo hasta los límites de mayor flujo anuales”.

Luego, en el “Reglamento para el uso y aprovechamiento del mar territorial, vías navegables, playas, zona federal marítimo terrestre y terrenos ganados al mar”⁸ se establece el libre acceso por propiedad privada con derecho a compensación. Al respecto, el artículo 17 señala que los propietarios de terrenos colindantes con la zona federal marítimo terrestre, terrenos ganados al mar o a cualquier otro depósito de aguas marítimas, deben permitir el acceso cuando no existan vías públicas u otros accesos para esto.

La determinación del lugar la efectuará la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, con los propietarios en base en la justipreciación que formule la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales. En caso de negativa por parte del propietario colindante para cumplir la obligación, se podrá solicitar la intervención de la Procuraduría General de la República, quienes iniciarán el juicio respectivo para obtener la declaratoria de servidumbre de paso.

d. Reino Unido

La ley de campo y acceso de paso de 2000⁹ establece que toda persona tiene acceso a ingresar y permanecer en cualquier terreno, para fines de recreación al aire libre, siempre y cuando lo haga sin romper ni dañar ningún muro, cerca, seto o puerta y cumpla las siguientes restricciones:

- Conducir o viajar en un vehículo, salvo que sea un transporte para una persona con discapacidad.
- Utilizar una embarcación o tabla de vela.
- Se acompaña de un animal, salvo que sea un perro.
- Incurrir en un delito.
- Encender fuego o realizar cualquier acción que pueda provocar uno.
- Intencional o imprudentemente tomar, matar, lastimar o molestar a cualquier animal, ave o pez.
- Intencional o imprudentemente tomar, dañar o destruir huevos y nidos.
- Alimentar al ganado.
- Bañarse en cualquier agua que no sea de marea.
- Participar en operaciones de caza, tiro, pesca, captura, captura o destrucción de animales, aves o peces, o llevar consigo cualquier motor, instrumento o aparato utilizado para estos efectos.
- Usar o tener consigo algún detector de metales.

⁷ Ley General de Bienes Nacionales, México. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/267_200521.pdf (Septiembre 2021)

⁸ Disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Federal/pdf/wo88962.pdf> (Septiembre 2021)

⁹ Ley de campo y acceso de paso de 2000. Disponible en <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/37/section/2>

- Quitar, dañar o destruir intencionalmente cualquier planta, arbusto, árbol o raíz o cualquier parte de una planta, arbusto, árbol o raíz.
- Obstruir el flujo de cualquier desagüe o curso de agua, o abre, cierra o interfiere de otra manera con cualquier compuerta u otro aparato.
- Sin una excusa razonable, interferir con cualquier cerca, barrera u otro dispositivo diseñado para prevenir accidentes a las personas o para encerrar ganado.
- Descuidar cerrar cualquier puerta o fijarla cuando se proporcione cualquier medio para hacerlo, excepto cuando sea razonable suponer que la puerta está destinada a dejarse abierta.
- Colocar o escribir cualquier anuncio, cartel, o aviso,
- En relación con cualquier actividad lícita en que las personas estén participando o estén a punto de realizar en terreno o en uno adyacente, hacer cualquier cosa que tenga la intención de tener el efecto de: intimidarlas, disuadirlas de participar, obstruir la actividad o interrumpirla.
- Sin una excusa razonable, hacer algo con la intención o no, cuyo efecto perturba, molesta u obstruye a cualquier persona que se dedique a una actividad lícita en ese terreno.
- Participar en juegos organizados, o en campamentos, o parapente.
- Ser parte de cualquier actividad que sea organizada o emprendida (ya sea por él o por otro) con cualquier fin comercial.

Sin perjuicio de esto, los propietarios pueden limitar el acceso a determinados sectores como el patio o el jardín de una vivienda, zonas productivas o en determinados periodos del año, y también poder hacerlo la autoridad por razones de seguridad de las personas en terrenos complejos o inestables.

La Ley de acceso costero y marino de 2009¹⁰, en su sección 296 y siguientes, establece las obligaciones respecto del acceso al territorio costero y marino. Señala que tanto Natural England, órgano asesor del gobierno inglés sobre materias de la naturaleza y el Secretario de Estado (ministro), deben ejercer, entre sus funciones, la de asegurar el derecho de acceso costero.

Este es definido con dos aspectos esenciales, primero, una ruta que bordee toda la costa inglesa que permita al público realizar viajes recreativos a pie o en ferry y pase por tierras que sean de acceso público; y segundo que existan partes de la costa inglesa que sean accesibles al público para su disfrute¹¹, tanto en conjunto con la ruta como de otra manera.

Esta obligación debe ser cumplida por los órganos señalados de manera gradual y en etapas, según el criterio de la autoridad.

¹⁰ Ley de acceso costero y marino de 2009. Disponible en <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2009/23/section/296> (septiembre 2021)

¹¹ Según la legislación inglesa, las tierras accesibles a público son terrenos para fines de recreación al aire libre, en virtud de la disposición establecida en la sección 3A de la Ley de la Corona y sujetos a las exclusiones o restricciones en base a la misma norma, o tierras exceptuadas en Inglaterra que sean accesibles al público en virtud de cualquier promulgación o estado de derecho (que no sea una ordenanza de tierras militares).

Las tierras de libre acceso al público para fines de recreación al aire libre son aquellas establecidas en la sección 3ª de la Ley de campo y acceso de paso de 2000¹², las que corresponden a la tierra por la que pasa la ruta costera de Inglaterra, la tierra adyacente y a una distancia especificada de la ruta y tierra adyacente, que podría emplazarse a mayor distancia pero que en conjunto con la ruta se considera un conjunto.

La mantención de esta ruta, en el caso de obras, requiere de un acuerdo entre el propietario y Natural England en que se establezca, las obras, el valor y si habrá contribuciones de recursos públicos según sea su naturaleza y envergadura (anexo 20, Ley de acceso costero y marino).

Respecto de las restricciones para los propietarios, la norma contempla que no es posible cobrar por el acceso a través del predio, pero si está previsto que este puede cobrar por bienes, servicios e instalaciones como alquiler de reposeras, venta de productos o estacionamientos¹³.

Principales observaciones

De la revisión de los países consultados: España, México, California, Estados Unidos, y Reino Unido se observa que:

- a. El acceso al territorio tiene distintas consideraciones. Desde la concepción en Reino Unido, en donde se garantiza el libre acceso a los terrenos siempre que se cumplan ciertas exigencias, hasta el acceso restringido en España y México, disponiéndose este solo para determinados bienes públicos, y en California en donde se ejerce para bienes públicos y conjugado con el ejercicio de otros derechos públicos y privados, como es la seguridad o la protección medio ambiental.
- b. En todos los países consultados se garantiza el acceso a los bienes públicos costeros. En el caso español los instrumentos de planificación podrán establecer el carácter de este acceso, peatonal o vehicular, e incluso contemplar estacionamientos. En este caso, dichos terrenos serán tratados como de utilidad pública y podrán ser indemnizados o cedidos según corresponda. En el caso de los otros países consultados, la garantía de acceso es solo peatonal, o en el caso inglés, en que se consideran también vehículos de personas con discapacidad.
- c. En dos de los países consultados, España y California se concibe el acceso a las zonas de borde garantizado mediante dos elementos, una ruta de borde y una ruta de acceso al borde; en tanto en Reino Unido se establece una ruta de borde entendiendo que el acceso puede realizarse a través de los predios colindantes.
- d. La calidad jurídica de estas rutas en todos los países consultados corresponde a una servidumbre de paso. La diferencia radica que en México se pueden contemplar compensaciones, en tanto en California, se ha establecido como exigencia obligatoria para nuevos proyectos de desarrollo.

¹² Ley de campo y acceso de paso de 2000. Disponible en <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/37/section/2> (septiembre 2021)

¹³ Página web del gobierno inglés. Disponible en <https://www.gov.uk/guidance/manage-your-land-on-the-england-coast-path> (septiembre 2021)

- e. Otro aspecto relevante es la responsabilidad que se asigna para su cuidado. En el caso del Reino Unido, esta responsabilidad se asume mediante un acuerdo entre el propietario y autoridad en donde se determina el tipo de obras, su costo y la participación de las partes; de manera similar en el caso español, salvo que se contempla obras de responsabilidad exclusiva de la autoridad para las obras de beneficio públicos; en tanto en California se ha establecido que la apertura de un acceso debe disponer de un responsable, público o privado, para poder abrirlo a las personas.
- f. Respecto de otras actividades, expresamente en el caso inglés, se prohíbe el cobro por acceder, pero el propietario podrá ofrecer otros servicios y bienes como estacionamientos, reposeras, productos, etc.

Referencias

Chile

- Código Civil. Disponible <http://bcn.cl/2f6t3>
- Decreto Ley 1939. Disponible en <http://bcn.cl/2id9i>

España

- Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1988-18762>

California, Estados Unidos de Norteamérica.

- Ley de costas, California Disponible en <https://www.coastal.ca.gov/coactact.pdf>

México

- Ley General de Bienes Nacionales, México. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/267_200521.pdf

Reino Unido

- Ley de acceso costero y marino de 2009. Disponible en <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2009/23/section/296>
- Ley de campo y acceso de paso de 2000. Disponible en <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/37/section/2>
- Página web del gobierno inglés. Disponible en <https://www.gov.uk/guidance/manage-your-land-on-the-england-coast-path>

Nota aclaratoria

Asesoría Técnica Parlamentaria, esta enfocada en apoyar preferentemente el trabajo de las Comisiones Legislativas de ambas Cámaras, con especial atención al seguimiento de los proyectos de ley. Con lo cual se pretende contribuir a la certeza legislativa y a disminuir la brecha de disponibilidad de información y análisis entre Legislativo y Ejecutivo.



Creative Commons Atribución 3.0
(CC BY 3.0 CL)