

alude a las funciones de los consejos consultivos, de los consejos económicos y sociales y, particularmente, del Defensor del Pueblo. Sobre los *ombudsmen* autonómicos es interesante el estudio que la autora realiza de la STC 31/2010, respecto al *Síndic de Greuges* catalán. Y también resulta relevante el hecho de que, precisamente, el Defensor del Pueblo de Castilla-La Mancha haya sido suprimido mediante la Ley 12/2011⁵ con motivo de la crisis. De haberse aprobado el proyecto de reforma tal supresión no habría sido posible, pues dicha figura se incluía en su articulado, lo que no sucede en el vigente Estatuto de 1982. Finalmente, se tratan las garantías judiciales, con la polémica acerca de la admisibilidad de recursos específicos en garantía de esos derechos y un interesante recorrido jurisprudencial sobre la capacidad procesal de las autonomías.

Una última mención cabe realizar al capítulo 6, en el que se presenta un estudio del tema en el contexto europeo y su relación con la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

En definitiva, estamos ante una obra que compila con interés una de las últimas novedades jurídicas más curiosas de los últimos años. Sin duda, se trata de una obra de referencia en este tema. Yo mismo tuve la oportunidad de realizar la tesis doctoral sobre esta problemática en perspectiva comparada, con un fenómeno similar en Italia. Si esta publicación hubiera existido en aquel momento, inevitablemente se habría

convertido en una referencia ineludible para aquella investigación. Juana MORCILLO demuestra una solvencia sólida en la materia, que permite al lector, gracias a la claridad expositiva, hacerse una idea fiel de las principales problemáticas que la cuestión ha supuesto para el ordenamiento jurídico y, en especial, para el Estado autonómico.

Antonio PÉREZ MIRAS
Universidad Pontificia Comillas
ICAI-ICADE

PÉREZ GÁLVEZ, Juan Francisco (Coord.): *Costas y Urbanismo. El litoral tras la Ley 2/2013, de protección y uso sostenible del litoral y modificación de la Ley de Costas*; La Ley, Madrid, 2013, 1.263 págs.

La Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y modificación de la Ley de Costas (LPUSL), es una Ley que me atrevo a calificar de inoportuna, polémica y singular en alguno de sus preceptos. Es inoportuna porque, tras veinticinco años de vigencia, la Ley de Costas era una Ley socialmente aceptada, cuyas instituciones más novedosas habían sido objeto de una interpretación sistemática tanto por la jurisprudencia como por la doctrina científica, probablemente, como dice el preámbulo de la LPUSL, por el alto grado de litigiosidad que aquéllas alcanzaron, por lo que hoy podemos afirmar que su interpretación es pacífica. La LPUSL, con la revisión que plantea de la totalidad de la LC y de alguna

⁵ Ley 12/2011, de 3 de noviembre, de supresión del Defensor del Pueblo de Castilla-La Mancha (DOCM núm. 239, de 9 de diciembre de 2011).

de sus instituciones básicas como la zona marítimo-terrestre, o alguno de los elementos que la integran, con una redacción ciertamente confusa, como los terrenos bajos que no se inundan antes de las obras o instalaciones, las dunas muertas, etc., abre de nuevo la caja de Pandora, en contradicción con uno de los objetivos declarados de la LPUSL, el de dotar de seguridad jurídica a las relaciones en el litoral. Es inoportuna, además, por razones de índole práctico, pues en estos veinticinco años, por fin, se ha completado el deslinde de, prácticamente, la totalidad del litoral español, deslinde que con la nueva Ley habrá que realizar de nuevo en buena parte de nuestro litoral, con la inseguridad jurídica que ello produce y el coste para las arcas públicas.

Es una Ley que de las tres patas que forman el desarrollo sostenible: medio ambiente, economía y sociedad, se decanta claramente por la utilización económica del litoral, dejando para las otras dos pocas concesiones, como la contenida en el artículo 13 ter: o, si puede considerarse así, la concesión al medio ambiente que supone la referencia a la mejora energética y al ahorro en el consumo de agua para autorizar obras en las construcciones existentes y contrarias a las determinaciones de la LC (modificación DT 4.^a). Por lo demás, la LPUSL supone una decidida opción por el desarrollo económico en detrimento de la conservación de nuestro litoral y, lo que es peor, su privatización, pues ése es el efecto combinado que producirán la DT 4.^a LC modificada, que alarga la vida útil de las construcciones e instalaciones; el artículo 2.º LPUSL, que amplía el plazo concesional en setenta y cinco años, y la modificación

del artículo 70, que permite la transmisión *inter vivos* de las concesiones (en tal sentido, MORENO MOLINA en el capítulo sexto de esta obra).

Se trata de una Ley singular, en sentido técnico jurídico, porque ella misma excluye del dominio público determinados núcleos de población (DA 5.^a). Y, en sentido lato, por cuanto realiza un tratamiento singular inexplicado y, a nuestro juicio, inexplicable de la isla de Formentera (DA 4.^a), de modo que a partir de la LPUSL el litoral español tendrá una serie de criterios para delimitar la ribera del mar en la península y las islas que forman parte de nuestro territorio y otro para la isla de Formentera. Un tratamiento singular se da, también, a los terrenos inundables destinados a actividades de acuicultura y salinas que se excluyen del dominio público (art. 1.39).

La valoración negativa que de forma genérica nos merece la LPUSL no significa que no contenga aspectos positivos que han de ser elogiados, pues pueden resolver alguno de los excesos cometidos en la aplicación de la LC, como el trazado de la servidumbre de protección en las márgenes de los ríos (art. 1.10); el intento de solucionar el problema enquistado en las CC.AA. de Galicia y Canarias de los núcleos urbanos/rurales (DT 1.^a); la incorporación al texto legal de un fenómeno en avance, como es la regresión de la costa (art. 13 ter y DA 8.^a); o la obligación de inscribir en el Registro de la Propiedad los terrenos deslindados (art. 1.5).

Pues bien, a la ingente tarea de glosar la LPUSL se lanza con decisión el profesor PÉREZ GÁLVEZ, coordinando una obra que tiene el título de *Costas y Urbanismo* y como subtítulo, a nuestro juicio más repre-

sentativo del contenido de la obra, *El litoral tras la Ley 2/2013*. La extensión de la obra, más de mil páginas, hace quimérico el intento de comentar todas las cuestiones abordadas en la misma, por lo que nos limitaremos a aquellas que, a mi modesto entender, pudieran resultar más relevantes. La obra está dividida en quince capítulos, a través de los cuales se van desglosando las cuestiones que suscita la LPUSL, salvo los dos últimos, que estudian el derecho del litoral francés y el colombiano; cierra la obra una serie de anexos.

1. El capítulo primero, del que es autora ALEMÁN MONTREAL, es un estudio de Derecho histórico de las costas y alcanza desde el Derecho romano hasta la legislación del XIX. El análisis llevado a cabo le permite a la autora concluir que la publicación de las costas no se produce de forma definitiva hasta la Ley de 1988.

2. El capítulo segundo es un marco que sirve de referencia al conjunto. Su autor, el profesor PÉREZ GÁLVEZ, caracteriza el litoral como un espacio necesitado de una especial protección por estar sujeto a importantes presiones para su transformación. La justificación de su ordenación y reforma se realiza utilizando textos escogidos de la exposición de motivos de la Ley de Costas y LPUSL. El capítulo continúa enumerando los distintos planes territoriales de las CC.AA. con incidencia en el litoral, diferenciando los objetivos más específicos de protección de la Ley de Costas de los más globales de ordenación del territorio; se refiere también a la necesaria coordinación entre las disposiciones de los planes territoriales y la

legislación de costas; y termina delimitando el espacio litoral como un sistema que incluye tanto el espacio terrestre como el espacio marítimo.

3. En el tercer capítulo, MARTÍNEZ CORDERO, Coordinador de Área de Gestión de Dominio Público Marítimo-Terrestre del Ministerio, aborda el estudio de conceptos jurídicos básicos en la Ley de Costas: «ribera del mar», «zona marítimo-terrestre» y «playa», y lo hace mediante un lenguaje sencillo, divulgativo, con ejemplos y gráficos que facilitan su comprensión, sin perder por ello su rigor. Muy gráfica resulta la distinción entre ribera del mar y dominio público marítimo-terrestre y los supuestos en que una y otra pueden no coincidir. Mayor interés, si cabe, tiene el epígrafe dedicado al estudio de la zona marítimo-terrestre, los movimientos marinos y los efectos en el litoral del cambio climático; partiendo de ellos y de su variabilidad, se muestra partidario de la fórmula adoptada por la LPUSL para los mayores «temporales conocidos» y su remisión al reglamento para fijar con criterios técnicos la zona marítimo-terrestre. Finaliza el epígrafe aclarando uno de los apartados más confusos de la LPUSL, que es la exclusión de la zona marítimo-terrestre de los «terrenos bajos que no se inundan como consecuencia del flujo y reflujo de las mareas» y que el autor identifica con las «islas». En relación a las playas, el autor se centra, como no podía ser de otro modo, en las dunas, su concepto y las razones de evolución. Son muy claros los conceptos de dunas móviles, semimóviles y fijas o muertas, así como las razones de regresión de la costa. El autor se muestra partidario de mantener en la ribera del mar las dunas móviles y semimóviles y

valorar la regresión del tramo de playa concreto para determinar las cadenas de dunas fijas necesarias para asegurar la estabilidad de la playa.

4. En el capítulo cuarto, el profesor PÉREZ GÁLVEZ, tras un apunte inicial sobre la naturaleza jurídica del dominio público, se centra en el deslinde. En primer lugar estudia su naturaleza jurídica, las prerrogativas que ostenta la Administración en relación con aquél y su evolución histórica. A continuación aborda el procedimiento de deslinde, invocando una numerosa jurisprudencia y dedicando una atención especial al trámite de información pública y al acto de apeo y su eficacia jurídica. En relación con los efectos del deslinde, resulta especialmente ilustrada la referencia a la dualidad de jurisdicciones para conocer sobre los mismos. Analiza también la modificación de la DT 1.^a en sus apartados 2.^o y 3.^o, resaltando la nueva situación de los titulares amparados por el artículo 34 LH. Igualmente acertados son sus comentarios sobre el carácter «semivinculante» del informe ambiental a que se refiere el siguiente párrafo del apartado 2.^o. También son objeto de estudio en este capítulo la revisión del deslinde (art. 13 bis.2); la nueva situación jurídica de los espacios dedicados a la explotación de salinas y cultivos marinos; y la singular situación de la isla de Formentera, cuestiones todas ellas que resultan objeto de sa-gaz crítica.

5. El estudio de la servidumbre de protección, al que se dedica el capítulo quinto, se inicia con el estudio del régimen jurídico de la misma antes de la vigencia de la LPUSL, centrándose en la DT 3.^a y en los problemas que su aplicación ha tenido en CC.AA. como Galicia y Canarias.

Seguidamente se analiza la DT 1.^a LPUSL y su incidencia sobre ciertos núcleos excluidos de la aplicación de la DT 3.^a LC, destacando alguno de los elementos más problemáticos de la misma. El profesor PÉREZ GÁLVEZ acierta a destacar la importancia del apartado 4.^o de la DT 1.^a LPUSL al cerrar la posibilidad de nuevas construcciones en estos núcleos o áreas, pues su objeto es resolver problemas enquistados y no abrir una puerta a nuevas construcciones. El capítulo se cierra con un estudio de caso: el «Hotel Algarrobo» y la sentencia del Tribunal Supremo de 21 de marzo de 2012.

6. En el capítulo sexto, el profesor MORENO MOLINA aborda los efectos que sobre la servidumbre de protección han operado los siguientes artículos de la LPUSL: 1.10 (amplitud de la misma en los márgenes de los ríos), 1.11 (usos) y 1.40 [modificación de las letras a), b) y c) de la DT 4.^a LC y nuevo apartado 3 de la misma]. El estudio del artículo 1.10 LPUSL parte de una interpretación conjunta de la Ley de Aguas y la LC para concluir que se refiere al curso final de las aguas fluviales, ordenado por ambas normas, y llamar la atención acerca de que la LPUSL no hace referencia alguna a las «aguas de transición», incorporadas a nuestro Derecho interno por el TRLAg. A juicio del autor, la reducción de la servidumbre de protección es una medida excepcional que le merece una valoración negativa. La misma valoración le merece el artículo 1.11 LPUSL. En particular, considera que la modificación del número 2 del artículo 25 sólo tiene carácter explicativo, pues los establecimientos de cultivo marino y salinas marítimas no pueden tener una ubicación distinta a la servidumbre de protección,

de modo que dicha modificación es neutra. Crítico se muestra también con el nuevo número 4 del artículo 25 LC, tanto por la pésima técnica legislativa que incorpora, al autorizar aquello que en el número 1 está prohibido, como por ser contrario a la legislación ambiental más actual, además de por las incertidumbres que genera y que acertadamente destaca el profesor MORENO.

También enjuicia de manera negativa el artículo 1.40 LPUSL, que permite la realización de obras de reparación, mejora, consolidación y modernización en las construcciones e instalaciones existentes en el dominio público a condición de que no impliquen «aumento de volumen o altura»; así como el efecto combinado de esta disposición con el artículo 2.º LPUSL, que amplía el plazo concesional en setenta y cinco años, y la modificación del artículo 70, que permite la transmisión *inter vivos* de las concesiones.

7. En el capítulo séptimo, la profesora ZAMBONINO estudia el régimen de utilización de las playas, estudio que sistematiza en los siguientes apartados: principios de utilización; el régimen de prohibiciones; el régimen de los establecimientos expendedores de comidas y bebidas; el régimen de los servicios de temporada; y el régimen de las zonas de baño y navegación. De los restantes apartados de su trabajo merecen ser destacadas las consideraciones relativas a los establecimientos expendedores de comidas y bebidas, popularmente conocidos como chiringuitos, que da título al capítulo. Establecimientos que, proscritos por la LC en la playa, han visto abierta una puerta en la LPUSL para su ubicación en «playas urbanas».

El segundo tema que aborda el capítulo es el relativo a la institución de la adscripción, centrándose la profesora ZAMBONINO en las determinaciones que afectan a la gestión de los puertos de competencia autonómica. Valoración negativa le merece el párrafo segundo del artículo 49.4 LC (modificado), mediante el cual se impone a las CC.AA. la condición de sustituto tributario del impuesto sobre bienes inmuebles respecto de los terrenos adscritos: la autora critica lo inadecuado de la técnica legislativa y la circunstancia de que supone una excepción singular a la previsión del artículo 36.3 de la Ley General Tributaria. Especial atención le merece el nuevo apartado 4 del artículo 49 LC, en el que se regulan los usos complementarios en las zonas de servicio de los puertos de competencia autonómica.

8. Las autorizaciones y concesiones son el objeto de estudio en este nuevo capítulo. Su autora, la profesora VILLALBA PÉREZ, clasifica los usos en el dominio público marítimo-terrestre en permitidos y prohibidos, clasificación dual que sirve como antesala al objeto nuclear del capítulo: las concesiones, de las que aborda su naturaleza jurídica, la transmisión, la declaración de utilidad pública, la extinción, rescate, etc., así como las concesiones compensatorias. El estudio de las autorizaciones incluye los servicios de temporada en playas, los vertidos y la extracción de áridos y dragados. También son objeto de estudio los títulos habilitantes precisos para realizar determinadas actividades en la servidumbre de protección. Un lugar destacado tiene el estudio de los bienes de interés cultural situados en el dominio público marítimo-terrestre (nueva DA 11.ª.1) y en la ser-

vidumbre de protección y de tránsito y zona de influencia.

9. El profesor MORENO inicia el capítulo dedicado a la gobernanza del litoral distinguiendo tres planos diferentes: competencias, relaciones interadministrativas y régimen de impugnación de acuerdos. El estudio del régimen de impugnaciones se inicia con el estudio de los artículos 65 y 66 LBRL; sobre el nuevo apartado del artículo 119 LC destaca la asimetría que introduce en los mecanismos de impugnación de acuerdos, pues contempla la suspensión e impugnación de los acuerdos de las entidades locales, pero no hace referencia alguna a los acuerdos de cualquiera de las otras Administraciones. Centrado en el estudio del artículo 1.38 de la LPUSL, el profesor MORENO se plantea si el nuevo número del artículo 119 es una remisión al artículo 67 LBRL o es un nuevo mecanismo que sólo se remite a la LBRL a efectos procesales-procedimentales. En el primer supuesto, la suspensión del acuerdo local habría de justificar que la afectación a la integridad del dominio público o a la servidumbre de protección atenta gravemente al interés general de España. Si, por el contrario, se entiende que la remisión a la LBRL lo es sólo a efectos procedimentales, habrá que aceptar que nos encontramos ante un nuevo mecanismo de intervención sobre la actividad de las entidades locales de dudosa constitucionalidad.

10. El capítulo décimo, del que es autor el profesor PALOMAR OLMEIDA, se divide en dos grandes apartados. El primero se refiere a la inscripción registral de los bienes de dominio público marítimo-terrestre. El segundo, al canon de utilización del dominio público. El análisis sobre la inscripción registral de bienes

de dominio público toma como punto de partida la obligación impuesta por el artículo 36 de la Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas (LPAP) de inscribir en el Registro de la Propiedad sus bienes inmuebles tanto demaniales como patrimoniales, centrándose a renglón seguido en los títulos inscribibles y, dentro de éstos, en las certificaciones libradas por funcionario de la Administración a cuyo cargo esté la gestión del patrimonio. El segundo apartado se inicia con el estudio de la doctrina general relativa al canon, para a continuación detenerse en el beneficiario del mismo, sujeto pasivo y criterios de fijación del canon (base imponible y tipo).

11. Las urbanizaciones marítimo-terrestres o marinas son el tema tratado en este nuevo capítulo. La profesora ZAMBONINO lo inicia definiéndolas e identificando los diversos espacios que forman parte de las mismas: los canales navegables que se incluyen en el dominio público marítimo-terrestre y las obras e instalaciones destinadas a dar servicio a las embarcaciones que se integran en la zona de servicio del puerto. De ello extrae importantes consecuencias desde el punto de vista dominical y del Derecho público, pues su ubicación espacial determina, por un lado, su régimen jurídico (bienes de propiedad privada y bienes públicos) y, por otro, la titularidad de la competencia. Partiendo de estas acotaciones iniciales, la profesora ZAMBONINO va concretando con precisión la naturaleza demanial de la zona de servicio náutico o dominio público portuario, así como los elementos que forman parte de la misma. El estudio de la regulación introducida por la LPUSL parte de la delimitación de su ámbito objetivo y llama la aten-

ción sobre la circunstancia de que los canales puedan ser inundados tanto por aguas marinas como por aguas continentales. Los espacios inundados excluidos del dominio público (aparcamientos) son estudiados en profundidad, concluyendo que los estacionamientos náuticos colectivos forman parte del dominio público portuario, pues la LPUSL no afirma que sean de dominio privado, sino que no forman parte del dominio público marítimo-terrestre, lo que no es lo mismo; por ello, considera que el número 4 de esta disposición pudiera haber invadido las competencias autonómicas. Por lo que respecta a las servidumbres, destaca su observación acerca de que serán los instrumentos de ordenación del territorio y urbanismo los que deban garantizar el tránsito y acceso a los canales [letra c)] que antes garantizaba la servidumbre de tránsito.

En el último epígrafe del capítulo se estudia la DA 7.^a LPUSL, por la que se excluyen del dominio público marítimo-terrestre una serie de núcleos de población, sobre los que la profesora ZAMBONINO se muestra crítica, pues las escasas razones esgrimidas por el legislador hubiesen justificado, también, la inclusión de otros núcleos de población en idénticas condiciones que los excluidos. De otro lado, destaca que la mencionada disposición autoriza la transmisión de los terrenos excluidos del dominio público a sus ocupantes actuales, configurando el negocio de transmisión como requisito para la efectividad de la exclusión.

12. En el capítulo duodécimo, debido al profesor PALOMAR, se estudia la DT 3.^a LPUSL, distinguiéndose varios tipos de procedimiento a los que podría ser de aplicación la DT: a) procedimiento autorizador y

de administración del dominio público; b) liquidación del canon, apuntándose que la aplicación retroactiva de las normas sustantivas, sobre todo cuando resulte perjudicial su aplicación, puede incurrir en vicio de inconstitucionalidad; c) procedimientos sancionadores, respecto de los cuales y en relación con su tipificación y sanción es clara la imposibilidad de aplicación retroactiva, salvo que una u otra sean más favorables para el infractor.

13. El capítulo decimotercero estudia los delitos relativos a la ordenación del territorio y urbanismo (arts. 319 y 320 CP), en los cuales podrían incluirse algunas conductas contrarias a la LC. El profesor SAINZ-CANTERO realiza un estudio pormenorizado de los distintos elementos constitutivos de estos delitos, esto es, el bien jurídico protegido, los elementos objetivos del tipo y la conducta típica.

14. El capítulo dedicado al estudio del Derecho francés del litoral es obra de los profesores HOSTIOU y STRUILLOU. Su inclusión en este libro nos parece un acierto pues, como es sabido, el Derecho francés inspiró a los redactores de la Ley de Costas. La Ley 86-2, de 3 de enero de 1986, relativa a la ordenación, la protección y la puesta en valor del litoral, es el objeto focal del capítulo, que en el estudio de las normas de protección destaca conceptos como: a) la capacidad de acogida, que debe ser acotada por los «planes locales de urbanismo»; b) el principio de urbanización contigua, de forma que en los municipios litorales la extensión de la urbanización se realice en continuidad con las aglomeraciones y pueblos existentes. Para finalizar, nuestros autores abordan lo que denominan «los espacios destacados del litoral».

15. El capítulo decimoquinto estudia el Derecho del litoral en Colombia. El profesor SANTOFIMIO distingue entre litoral y la costa regulada en el Decreto 2324 de 1984, como el espacio comprendido entre la línea más alta de marea y una línea paralela medida tierra adentro con una anchura de dos kilómetros. Esta definición de la costa le hace afirmar que en ella se integran bienes de dominio público y bienes de propiedad privada, sujetos estos últimos a limitaciones. Los títulos para la utilización y ocupación de los espacios litorales son objeto también de un estudio pormenorizado. Por último, se centra en el estudio de la sentencia de la Corte Internacional de Justicia de 19 de noviembre de 2012 por la que se resuelve un conflicto territorial de Colombia y Nicaragua sobre las aguas marítimas de ambos Estados.

Como se avanzó al inicio, nos encontramos ante una voluminosa obra que pone en manos del lector un valioso conjunto de estudios que resultan imprescindibles para el conocimiento de la materia y para el enjuiciamiento crítico de la reforma llevada a cabo por la LPUSL.

José ZAMORANO WISNES
Universidad de Huelva

RAZQUIN LIZARRAGA, Martín María:
La confidencialidad de los datos empresariales en poder de las Administraciones Públicas (Unión Europea y España); Iustel, Madrid, 2013, 367 págs.

Si en el Derecho administrativo encontramos algunas «zonas» de

arenas movedizas, no cabe duda de que el tema de la confidencialidad de los datos empresariales en poder de las Administraciones públicas, que el profesor RAZQUIN LIZARRAGA trata en este libro, es una de las más comprometidas.

En esencia, el tema de fondo de esta obra es una plasmación concreta de una de las cuestiones más complejas de la parte general del Derecho administrativo, cual es la ponderación de sus principios generales. Determinadas situaciones de conflicto se caracterizan por la existencia de derechos o intereses legítimos contrapuestos o enfrentados, como los que ahora el autor trata en esta obra (concretamente, el derecho de acceso a la información en poder de las Administraciones públicas y el derecho a la confidencialidad de los datos empresariales), respecto de las que el Derecho ha de ofrecer soluciones adecuadas que sólo pueden devenir de una correcta ponderación entre principios generales. En este sentido, este libro nos ofrece las claves para el adecuado acercamiento a la confrontación entre los principios de publicidad y transparencia y los principios de libertad de empresa y libre competencia, lo que constituye una gran aportación del autor a nuestra disciplina.

No sólo acierta RAZQUIN en la elección del tema de la obra, sino también en la estructuración de la misma, muy clara y didáctica.

En el primer capítulo se hace una necesaria delimitación conceptual y del objeto de tratamiento, que restringe a los datos de carácter empresarial en poder de las Administraciones públicas, aclarando el concepto de éstos, que distingue claramente del de «secretos empresariales». Para ello parte de situar el deber de secre-