



COMILLAS

UNIVERSIDAD PONTIFICIA

ICAI

ICADE

CIHS

FACULTAD DE DERECHO

**EL RÉGIMEN DE CONCESIONES
DEMANIALES EN LAS MARISMAS DE
SANTOÑA: PRÓRROGAS, USOS Y LÍMITES
LEGALES**

Claudia Santos Pérez
5º E-3C

Madrid
Marzo, 2026

ÍNDICE

<i>1. INTRODUCCIÓN</i>	6
1.1. Justificación del tema y relevancia jurídica.....	7
1.2. Objetivos y metodología del trabajo.....	8
1.3 Estructura y fuentes utilizadas.....	9
<i>2. EL DOMINIO PÚBLICO MARÍTIMO-TERRESTRE: CONCEPTO Y RÉGIMEN JURÍDICO</i>	11
2.1. Naturaleza jurídica del dominio público marítimo-terrestre	11
2.2. Evolución histórica y constitucional: del régimen preconstitucional al artículo 132 CE.....	12
2.3. Principios generales del régimen demanial: inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad	14
<i>3. LAS CONCESIONES DEMANIALES: CONCEPTO, NATURALEZA Y RÉGIMEN JURÍDICO</i>	17
3.1. Fundamento jurídico de las concesiones demaniales	17
3.2. Diferencias entre concesiones y autorizaciones administrativas.....	18
3.3. Derechos y obligaciones del concesionario.....	21
3.4. Duración, prórrogas y extinción de las concesiones.....	23
<i>4. LA REFORMA DE LA LEY 2/2013 Y SU IMPACTO EN LAS CONCESIONES DEL DOMINIO PÚBLICO MARÍTIMO-TERRESTRE</i>	27
4.1. Contexto y objetivos de la Ley 2/2013	27
4.2. Régimen transitorio y prórrogas extraordinarias de concesiones.....	29
4.3. Análisis crítico: tensiones entre seguridad jurídica y protección ambiental.....	30
4.4. Principales controversias doctrinales y administrativas	32
4.5. El anteproyecto de reforma del Reglamento General de Costas (2026): implicaciones sobre el régimen concesional.....	34
<i>5. APLICACIÓN PRÁCTICA: LAS CONCESIONES DEMANIALES EN LAS MARISMAS DE SANTOÑA</i>	37
5.1. Caracterización del espacio natural: régimen jurídico de protección (Red Natura 2000, ZEPA, LIC, Parque Natural)	37

5.2. Usos tradicionales y concesiones existentes en el área	38
5.3. Conflictos surgidos: prórrogas, ocupaciones y usos incompatibles	40
5.4. La intervención de la Administración General del Estado y de la Comunidad Autónoma de Cantabria	42
5.5. Criterios jurisprudenciales aplicables y valoración práctica	43
<i>6. PROPUESTAS Y CRITERIOS PARA LA COMPATIBILIZACIÓN ENTRE CONCESIONES Y PROTECCIÓN AMBIENTAL</i>	<i>47</i>
6.1. Principio de proporcionalidad, sostenibilidad y precaución.....	47
6.2. Criterios para la evaluación y prórroga de concesiones en espacios protegidos	49
6.3. El papel de las distintas Administraciones en la protección y el uso sostenible del litoral.	52
6.4 Propuesta de mejora normativa o interpretativa	54
<i>7. CONCLUSIONES.....</i>	<i>56</i>
<i>8. BIBLIOGRAFÍA.....</i>	<i>57</i>

RESUMEN

El régimen de las concesiones demaniales en el dominio público marítimo-terrestre plantea una cuestión central en el Derecho administrativo: la compatibilidad entre el uso privativo de bienes públicos y la protección del medio ambiente, problemática que adquiere especial intensidad en espacios de alto valor ecológico como las marismas de Santoña, integradas en el dominio público y sometidas a un régimen reforzado de protección ambiental. Las concesiones demaniales se configuran como títulos administrativos de carácter temporal y condicionado, que permiten un uso excepcional del dominio público siempre subordinado al interés general; sin embargo, la reforma introducida por la Ley 2/2013, al ampliar su duración y permitir prórrogas extraordinarias, ha reforzado la tensión entre la seguridad jurídica de los concesionarios y la preservación ambiental del litoral. El análisis del marco normativo, la jurisprudencia y la práctica administrativa pone de manifiesto que la prórroga de las concesiones no constituye un derecho automático, sino que exige una valoración actualizada de su compatibilidad con los objetivos de conservación, especialmente en espacios protegidos como las marismas de Santoña, donde la prolongación de usos privativos puede dificultar la adaptación del régimen jurídico a nuevas exigencias ambientales; de este modo, el régimen concesional debe interpretarse de forma restrictiva, garantizando la prevalencia del interés general y la protección del medio ambiente, mediante la aplicación de criterios jurídicos que permitan compatibilizar de forma equilibrada los usos privativos con la conservación del dominio público.

Palabras clave: dominio público marítimo-terrestre, concesiones demaniales, prórrogas concesionales, marismas de Santoña, protección ambiental, Ley de Costas, Red Natura 2000.

ABSTRACT

The legal regime of public domain concessions within the maritime-terrestrial public domain raises a key issue in administrative law: the compatibility between private use of public assets and environmental protection, a challenge that becomes particularly relevant in ecologically sensitive areas such as the Santoña marshes, which form part of the public domain and are subject to a high level of environmental protection. Public domain concessions are defined as temporary and conditional administrative titles that allow exceptional private use of public assets, always subject to the public interest; however, the reform introduced by Law 2/2013, by extending concession periods and allowing extraordinary renewals, has intensified the tension between legal certainty for concession holders and environmental protection. The analysis of the legal framework, case law, and administrative practice shows that concession renewals cannot be considered automatic rights, but instead require an updated assessment of their compatibility with environmental objectives, particularly in protected areas such as the Santoña marshes, where the extension of private uses may hinder the adaptation of the legal regime to evolving environmental requirements; accordingly, the concession regime must be interpreted restrictively, ensuring the primacy of the public interest and environmental protection through the application of legal criteria aimed at achieving a balanced coexistence between private uses and the conservation of the maritime-terrestrial public domain.

Keywords: maritime-terrestrial public domain, public domain concessions, concession extensions, Santoña marshes, environmental protection, Coastal Law, Natura 2000 Network.

ABREVIATURAS

Art.	Artículo
CE	Constitución Española
DA	Directiva 2009/147/CE
DH	Directiva 92/43/CEE
DPMT	Dominio Público Marítimo-Terrestre
LC	Ley 22/1988, de Costas
LIC	Lugar de Importancia Comunitaria
LPNB	Ley 42/2007, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad
LBRL	Ley 7/1985, de Bases del Régimen Local
PORN	Plan de Ordenación de los Recursos Naturales
PRUG	Plan Rector de Uso y Gestión
RAMSAR	Convenio relativo a los Humedales de Importancia Internacional
RN2000	Red Natura 2000
STS	Sentencia del Tribunal Supremo
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional
STJUE	Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea
TJUE	Tribunal de Justicia de la Unión Europea
TC	Tribunal Constitucional
TS	Tribunal Supremo
MITECO	Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico
RGC	Reglamento General de Costas
UE	Unión Europea
ZEC	Zona Especial de Conservación
ZEPA	Zona de Especial Protección para las Aves

1. INTRODUCCIÓN

1.1. Justificación del tema y relevancia jurídica

El dominio público marítimo-terrestre refleja la tensión entre uso económico y protección ambiental¹. Esta tensión no es meramente teórica, sino que se proyecta de forma directa sobre situaciones jurídicas concretas, especialmente cuando existen títulos habilitantes que permiten usos privativos sobre bienes de dominio público². Toda esta tensión se aprecia especialmente en los espacios litorales de alto valor ecológico, donde la coexistencia de usos privativos históricos y regímenes reforzados de protección plantean relevantes problemas jurídicos³.

En este contexto se sitúan las marismas de Santoña, Victoria y Joyel, uno de los humedales costeros más importantes del norte de España, integradas en el dominio público marítimo-terrestre⁴ y sometidas, además, a múltiples figuras de protección ambiental, como su inclusión en la Red Natura 2000, su declaración como Zona de Especial Protección para las Aves (ZEPA) y como Parque Natural⁵. En este espacio subsisten concesiones demaniales otorgadas con anterioridad o prorrogadas al amparo de diferentes regímenes normativos, lo que ha generado conflictos jurídicos en torno a la compatibilidad de dichos usos con los objetivos de conservación⁶.

El presente trabajo se centra específicamente en el análisis de estas concesiones demaniales, con el fin de ofrecer un estudio sistemático y delimitado del régimen concesional y, en particular, de sus prórrogas y límites legales.

La relevancia se acentúa tras la Ley 2/2013⁷, que amplió la duración y las prórrogas. Esta reforma ha suscitado un intenso debate doctrinal y jurisprudencial, al enfrentar los principios de seguridad jurídica y confianza legítima de los concesionarios con el

¹ Constitución Española, BOE nº 311, de 29 de diciembre de 1978, arts. 45 y 132.

² Parejo Alfonso, L., *Derecho administrativo. Parte general*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2011, p. 245.

³ Menéndez Rexach, Á., *La ordenación del litoral*, Marcial Pons, Madrid, 2004, p. 87.

⁴ Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, BOE nº 181, de 29 de julio de 1988, art. 3.

⁵ Vaquer Caballería, M., *Derecho del litoral*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2013, p. 132.

⁶ STS (Sala Tercera) de 3 de diciembre de 2009 (RJ 2009/7606).

⁷ Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, BOE nº 129, de 30 de mayo de 2013.

mandato constitucional de protección del medio ambiente y del dominio público marítimo-terrestre⁸.

La cuestión de las prórrogas concesionales adquiere especial relevancia en espacios naturales protegidos, donde la prolongación temporal de usos privativos puede incidir en la efectividad de los objetivos de conservación⁹. Ello obliga a examinar si el régimen vigente garantiza un equilibrio entre la estabilidad jurídica del concesionario y la prevalencia del interés general ambiental¹⁰.

El estudio del régimen de concesiones demaniales en las marismas de Santoña permite, por tanto, abordar un problema jurídico en el que concurren el Derecho constitucional, el Derecho administrativo y el Derecho ambiental. En definitiva, el presente estudio pretende determinar hasta qué punto el régimen jurídico vigente garantiza un equilibrio adecuado entre la pervivencia de las concesiones demaniales y la especial protección ambiental que define este espacio natural.

1.2. Objetivos y metodología del trabajo

El objetivo principal de este Trabajo de Fin de Grado es analizar el régimen jurídico de las concesiones demaniales en el dominio público marítimo-terrestre, con especial atención a la problemática de las prórrogas concesionales en espacios sometidos a una protección ambiental reforzada, tomando como caso de estudio las marismas de Santoña. En particular, se pretende determinar hasta qué punto el régimen vigente de duración y prórroga resulta compatible con los principios constitucionales de protección del dominio público y del medio ambiente¹¹.

De manera más específica, el trabajo persigue los siguientes objetivos:

- a) Examinar la naturaleza jurídica del dominio público marítimo-terrestre y los principios que rigen su régimen jurídico.

⁸ STC 149/1991, de 4 de julio (RTC 1991/149), FJ 3.

⁹ Vaquer Caballería, M., *Derecho del litoral*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2013, p. 145.

¹⁰ STC 149/1991, de 4 de julio (RTC 1991/149), FJ 3; STS (Sala Tercera) de 3 de diciembre de 2009 (RJ 2009/7606).

¹¹ STC 149/1991, de 4 de julio (RTC 1991/149), FJ 3; Constitución Española, arts. 45 y 132.

- b) Analizar el concepto, fundamento y límites de las concesiones demaniales, así como su diferencia con otras figuras administrativas afines¹².
- c) Estudiar el impacto de la Ley 2/2013 en el régimen de duración y prórroga de las concesiones sobre el dominio público marítimo-terrestre, valorando críticamente las tensiones que genera entre seguridad jurídica y protección ambiental.
- d) Evaluar la aplicación práctica de este marco normativo en el caso concreto de las marismas de Santoña atendiendo a la intervención de las distintas Administraciones públicas y a la jurisprudencia relevante.
- e) Proponer criterios jurídicos que permitan compatibilizar, de forma razonable, la protección ambiental con determinados usos privativos del litoral, sin desnaturalizar el carácter demanial del bien.

La metodología empleada es fundamentalmente jurídico-dogmática, basada en el análisis sistemático de la normativa aplicable (constitucional, legal y reglamentaria), el estudio de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, del Tribunal Supremo y de otros órganos jurisdiccionales relevantes, así como la consulta de la doctrina científica especializada. El trabajo adopta asimismo una perspectiva sistemática y crítica, tratando de identificar los principales problemas interpretativos y prácticos que plantea el régimen de las concesiones demaniales en espacios protegidos. En el plano formal, se han utilizado herramientas de inteligencia artificial como apoyo para la revisión de la redacción y la mejora estilística del texto.

En este contexto, el trabajo parte de la hipótesis de que el régimen actual de prórrogas concesionales presenta dificultades para garantizar la protección efectiva del dominio público marítimo-terrestre en espacios como las marismas de Santoña.

1.3 Estructura y fuentes utilizadas

Este trabajo de fin de grado se articula de manera progresiva, partiendo de un análisis general del dominio público marítimo-terrestre y de su régimen jurídico para, posteriormente, centrarse en el estudio específico de las concesiones demaniales y de los

¹² García de Enterría, E. y Fernández, T. R., *Curso de Derecho Administrativo*, Vol. I, 18.ª ed., Civitas–Thomson Reuters, Madrid, 2017, pp. 535-540.

límites legales de sus eventuales prórrogas en espacios naturales protegidos, con especial atención al caso de las marismas de Santoña.

Tras la introducción, se examina el concepto y la naturaleza jurídica del dominio público marítimo-terrestre, su evolución histórica y constitucional y los principios que informan su régimen jurídico. Este análisis resulta imprescindible para comprender el alcance de la titularidad pública sobre el litoral y los condicionantes que pesan sobre cualquier utilización privativa del mismo, constituyendo el presupuesto teórico necesario para el estudio del régimen concesional¹³.

A continuación, el trabajo se centra en el estudio de las concesiones demaniales, abordando su fundamento jurídico, su diferenciación respecto de otras figuras administrativas afines, así como los derechos y obligaciones que derivan de la condición de concesionario. Sobre esta base, se analiza la reforma introducida por la Ley 2/2013, de protección y uso sostenible del litoral¹⁴, valorando críticamente su impacto sobre el régimen concesional del dominio público marítimo-terrestre y las tensiones que genera entre los principios de seguridad jurídica y de protección ambiental. Este análisis se proyecta posteriormente sobre el caso concreto de las marismas de Santoña, atendiendo tanto a su régimen jurídico de protección como a los usos existentes y a los conflictos surgidos en torno a las concesiones demaniales en dicho espacio natural.

El trabajo se completa con el estudio de la jurisprudencia más relevante en materia de concesiones y prórrogas sobre el dominio público marítimo-terrestre. Finalmente, se exponen las conclusiones alcanzadas. En cuanto a las fuentes utilizadas, el trabajo se apoya fundamentalmente en el análisis de la normativa constitucional y legal aplicable, en particular la Constitución Española¹⁵ y la legislación reguladora del dominio público marítimo-terrestre, así como en el estudio de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo. Junto a ello, se ha recurrido a la bibliografía doctrinal especializada en Derecho administrativo, Derecho del litoral y Derecho ambiental.

¹³ Parejo Alfonso, L., *Derecho administrativo. Parte general*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2011, pp. 45-52.

¹⁴ Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, BOE nº 129, de 30 de mayo de 2013.

¹⁵ Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, BOE nº 129, de 30 de mayo de 2013.

2. EL DOMINIO PÚBLICO MARÍTIMO-TERRESTRE: CONCEPTO Y RÉGIMEN JURÍDICO

2.1. Naturaleza jurídica del dominio público marítimo-terrestre

La naturaleza jurídica del dominio público marítimo-terrestre (DPMT) se construye a partir del artículo 132 CE “*Son bienes de dominio público estatal 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 la plataforma continental*”¹⁶. Este artículo atribuye a estos bienes una titularidad estatal necesaria y un régimen forzado de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad. La jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha perfilado este mandato en términos especialmente exigentes: la STC 149/1991 definió el DPMT como un “dominio público natural indisponible”, subrayando que su configuración persigue finalidades constitucionales como la protección ambiental (art. 45 CE) y la garantía del uso público del litoral¹⁷.

La Ley 22/1988, de Costas, desarrolla este marco constitucional y delimita el DPMT atendiendo a criterios esencialmente materiales¹⁸. En particular, su artículo 3 incluye dentro de la zona marítimo-terrestre los terrenos bajos que se inundan por efecto de las mareas, así como las marismas y humedales costeros. Esta previsión permite afirmar que las marismas de Santoña forman parte integrante del DPMT estatal, al tratarse de un humedal litoral directamente influido por la dinámica mareal. La inclusión de estos espacios en el dominio público responde, además, a su elevada fragilidad ecológica y a su función ambiental, lo que refuerza el grado de tutela jurídica exigible.

La jurisprudencia del Tribunal Supremo ha consolidado una interpretación estricta de esta naturaleza jurídica, especialmente en relación con el carácter material y objetivo del DPMT. Así, la Sentencia del Tribunal Supremo de 13 de junio de 2003 declaró que el deslinde administrativo tiene carácter meramente declarativo y no constitutivo, en la medida en que la demanialidad deriva directamente de las características físicas del terreno y no del acto administrativo que la reconoce¹⁹.

¹⁶ Constitución Española, BOE nº 311, de 29 de diciembre de 1978, art. 132.

¹⁷ STC 149/1991, de 4 de julio (RTC 1991/149), FJ 3.

¹⁸ Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, BOE nº 181, de 29 de julio de 1988, arts. 1 y 3.

¹⁹ STS (Sala Tercera) de 13 de junio de 2003 (RJ 2003/4773), FJ 4.

En coherencia con ello, el Tribunal Supremo ha afirmado reiteradamente la inoponibilidad de los títulos registrales privados frente al dominio público marítimo-terrestre. La Sentencia del Tribunal Supremo de 21 de febrero de 2003 sostuvo que la inscripción registral no puede prevalecer frente a la demanialidad cuando concurren las notas físicas definitorias del DPMT²⁰.

La afectación al uso público constituye otro rasgo esencial del DPMT. De acuerdo con la Ley de Costas, estos bienes se destinan prioritariamente al uso común general, admitiéndose únicamente de forma excepcional usos privativos mediante concesión administrativa²¹. La jurisprudencia ha subrayado de forma constante la primacía del interés público ambiental en la gestión del litoral. En este sentido, la Sentencia del Tribunal Supremo de 28 de febrero de 2007 afirmó que el interés general ligado a la protección del medio ambiente litoral prevalece frente a los intereses económicos particulares asociados a la explotación del dominio público²².

En definitiva, la naturaleza jurídica del dominio público marítimo-terrestre como dominio público natural, indisponible y prioritariamente afecto al uso público y a la protección ambiental condiciona de manera directa el régimen concesional²³. Esta circunstancia adquiere una relevancia singular en espacios de elevada sensibilidad ecológica como las marismas de Santoña, donde la aplicación de criterios estrictos resulta determinante a la hora de analizar la legalidad de las concesiones demaniales y, especialmente, de sus eventuales prórrogas.

2.2. Evolución histórica y constitucional: del régimen preconstitucional al artículo 132 CE

La configuración actual del dominio público marítimo-terrestre es el resultado de una evolución histórica prolongada, marcada por la progresiva consolidación de la titularidad pública sobre el litoral y por el abandono de concepciones patrimonialistas propias de

²⁰ STS (Sala Tercera) de 21 de febrero de 2003 (RJ 2003/1603).

²¹ Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, BOE nº 181, de 29 de julio de 1988, arts. 2 y 31.

²² STS (Sala Tercera) de 28 de febrero de 2007 (RJ 2007/2066).

²³ García de Enterría, E. y Fernández, T. R., *Curso de Derecho Administrativo*, Vol. I, 18.ª ed., Civitas–Thomson Reuters, Madrid, 2017, pp. 539-542.

etapas anteriores²⁴. En el régimen preconstitucional, la protección del litoral se caracterizaba por una regulación fragmentaria y por la coexistencia de amplios espacios de ocupación privada²⁵.

La aprobación de la Constitución Española de 1978 supuso un punto de inflexión decisivo en esta evolución. El artículo 132.2 CE estableció, por primera vez con rango constitucional, la demanialidad necesaria de la zona marítimo-terrestre, las playas y el mar territorial, atribuyendo su titularidad al Estado y sometiéndolos a un régimen jurídico reforzado²⁶. Esta previsión constitucional clarificó la titularidad de estos bienes e impuso un mandato al legislador para su desarrollo conforme a los principios propios del dominio público²⁷.

El Tribunal Constitucional ha interpretado este precepto como una ruptura consciente con el régimen anterior. En la STC 149/1991, el Tribunal afirmó que el artículo 132 CE responde a la voluntad del constituyente de reforzar la protección del litoral frente a procesos de privatización y ocupación indebida, configurando el dominio público marítimo-terrestre como un bien indisponible, cuya preservación se vincula estrechamente a valores constitucionales como la protección del medio ambiente (art. 45 CE) y el uso común general²⁸. En este sentido, el Tribunal subrayó que el legislador no goza de plena libertad para definir el alcance del DPMT, sino que debe respetar el núcleo indisponible fijado por la Constitución²⁹ (STC 149/1991). Es por ello, que la ley de Costas de 1988 desarrolla el artículo 132 CE, amplía el dominio público costero y refuerza su protección, una opción que el Tribunal Constitucional consideró conforme a la Constitución al responder a un mandato constitucional y prever un régimen transitorio³⁰.

El Tribunal Constitucional, en la STC 149/1991, afirmó que el dominio público marítimo-terrestre constituye un “dominio público natural” cuya configuración responde

²⁴ García de Enterría, E. y Fernández, T. R., *Curso de Derecho Administrativo*, Vol. I, 18.ª ed., Civitas–Thomson Reuters, Madrid, 2017, pp. 535-538.

²⁵ Menéndez Rexach, Á., *La ordenación del litoral*, Marcial Pons, Madrid, 2004, pp. 45-52.

²⁶ Constitución Española, BOE nº 311, de 29 de diciembre de 1978, art. 132.2.

²⁷ STC 149/1991, de 4 de julio (RTC 1991/149), FJ 3.

²⁸ STC 149/1991, de 4 de julio (RTC 1991/149), FJ 3.

²⁹ STC 149/1991, FJ 4.

³⁰ STC 149/1991, FJ 8.

directamente a los mandatos de los artículos 132 y 45 de la Constitución Española, vinculando su régimen a la protección del medio ambiente y al uso común general³¹.

Este proceso de constitucionalización ha tenido consecuencias directas sobre el régimen concesional. La posibilidad de otorgar concesiones sobre el dominio público marítimo-terrestre se concibe, tras la Constitución, como una excepción estrictamente limitada, subordinada en todo caso a la preservación de los valores ambientales y al interés general³². La jurisprudencia ha insistido en que las concesiones no generan derechos subjetivos absolutos ni expectativas de perpetuación, sino situaciones jurídicas precarias y temporalmente condicionadas³³ (STS, 3 de diciembre de 2009).

En espacios de especial valor ecológico, como las marismas de Santoña, esta evolución histórica y constitucional adquiere una relevancia singular. La integración de estos espacios en el dominio público marítimo-terrestre y su posterior inclusión en regímenes reforzados de protección ambiental evidencian una tendencia clara hacia la restricción progresiva de los usos privativos y hacia una interpretación estricta de las concesiones existentes, especialmente en lo relativo a su duración y eventual prórroga³⁴.

En definitiva, este cambio hacia un modelo constitucional de protección ambiental explica el actual carácter restrictivo de las concesiones en la costa, con el artículo 132 CE como elemento central en la gestión del litoral³⁵.

2.3. Principios generales del régimen demanial: inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad

El dominio público marítimo-terrestre cuenta con un régimen jurídico propio. Este régimen se apoya en una serie de principios básicos que definen su naturaleza jurídica y limitan de forma estricta los usos privados, entre los que destacan la inalienabilidad, la

³¹ STC 149/1991, de 4 de julio; STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 20 de julio de 2009 (RJ 2009/6110).

³² García de Enterría, E. y Fernández, T. R., *Curso de Derecho Administrativo*, Vol. I, 18.ª ed., Civitas–Thomson Reuters, Madrid, 2017, pp. 540-543.

³³ STS (Sala Tercera) de 3 de diciembre de 2009 (RJ 2009/7606), FJ 6.

³⁴ Vaquer Caballería, M., *Derecho del litoral*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2013, pp. 145-150; STS (Sala Tercera) de 3 de diciembre de 2009 (RJ 2009/7606).

³⁵ STC 149/1991, de 4 de julio (RTC 1991/149), FJ 3; García de Enterría, E. y Fernández, T. R., *Curso de Derecho Administrativo*, Vol. I, 18.ª ed., Civitas–Thomson Reuters, Madrid, 2017, p. 541.

imprescriptibilidad e inembargabilidad, reconocidos tanto por la Constitución como por la Ley de Costas³⁶ y confirmados por la jurisprudencia y la doctrina³⁷ (Constitución Española 1978 y Ley 22/1988).

En primer lugar, el principio de inalienabilidad implica la imposibilidad de transmitir la titularidad de los bienes integrantes del dominio público marítimo-terrestre a sujetos privados. Este principio encuentra su fundamento directo en el artículo 132.1 CE³⁸, que proclama que los bienes de dominio público son inalienables, y se desarrolla de forma expresa en la Ley de Costas³⁹.

A continuación, el principio de imprescriptibilidad comporta la imposibilidad de adquirir por el transcurso del tiempo derechos sobre los bienes de dominio público⁴⁰. La imprescriptibilidad refuerza así el carácter indisponible del dominio público y legitima la recuperación posesoria en cualquier momento. El Tribunal Supremo ha aplicado de forma constante este principio, de hecho, la STS, 23 de diciembre de 1994 declaró expresamente que no cabe la adquisición por usucapión de bienes integrantes del DPMT, aun cuando la ocupación se haya mantenido durante largos periodos de tiempo y haya existido una apariencia de tolerancia administrativa⁴¹.

Por otro lado, el principio de inembargabilidad excluye la posibilidad de que los bienes de dominio público marítimo-terrestre sean objeto de embargo o ejecución forzosa⁴². La inembargabilidad se proyecta también sobre los derechos de uso derivados de concesiones, en la medida en que estos no confieren al concesionario un derecho patrimonial pleno susceptible de ejecución forzosa⁴³.

La aplicación de estos principios adquiere una especial intensidad en espacios sometidos a regímenes reforzados de protección ambiental. En el caso de las marismas de Santoña, integradas en el dominio público marítimo-terrestre y simultáneamente protegidas por la

³⁶ Constitución Española, BOE nº 311, de 29 de diciembre de 1978, art. 132.1; Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, BOE nº 181, de 29 de julio de 1988, art. 2.

³⁷ García de Enterría, E. y Fernández, T. R., *Curso de Derecho Administrativo*, Vol. I, 18.ª ed., Civitas–Thomson Reuters, Madrid, 2017, pp. 538-540.

³⁸ Constitución Española, BOE nº 311, de 29 de diciembre de 1978, art. 132.1.

³⁹ Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, BOE nº 181, de 29 de julio de 1988, art. 2.

⁴⁰ Constitución Española, art. 132.1.

⁴¹ STS (Sala Primera) de 23 de diciembre de 1994 (RJ 1994/10248).

⁴² Constitución Española, art. 132.1; Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, art. 2.

⁴³ García de Enterría, E. y Fernández, T. R., *Curso de Derecho Administrativo*, Vol. I, 18.ª ed., Civitas–Thomson Reuters, Madrid, 2017, p. 542.

normativa ambiental, estos principios operan como límites infranqueables a la consolidación de usos privativos incompatibles con los objetivos de conservación⁴⁴. En este contexto, las concesiones demaniales deben interpretarse de manera estricta, como títulos temporales y precarios, cuya vigencia y eventual prórroga se encuentran subordinadas al mantenimiento de la afectación al interés general y a la protección del medio ambiente⁴⁵.

⁴⁴ Vaquer Caballería, M., *Derecho del litoral*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2013, pp. 148-150.

⁴⁵ STS (Sala Tercera) de 3 de diciembre de 2009 (RJ 2009/7606), FJ 6.

3. LAS CONCESIONES DEMANIALES: CONCEPTO, NATURALEZA Y RÉGIMEN JURÍDICO

3.1. Fundamento jurídico de las concesiones demaniales

Las concesiones demaniales constituyen el instrumento jurídico mediante el cual se articula, de forma excepcional, la utilización privativa de bienes de dominio público⁴⁶. En el ámbito del dominio público marítimo-terrestre (DPMT), la concesión se configura como un título administrativo temporal, precario y condicionado, cuya legitimidad depende de su compatibilidad con el interés general y, en particular, con la protección ambiental⁴⁷.

El fundamento jurídico de las concesiones demaniales se encuentra, en primer lugar, en el régimen constitucional del dominio público. El artículo 132 de la Constitución Española proclama la inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad de los bienes demaniales⁴⁸, lo que excluye cualquier forma de apropiación privada definitiva y obliga a canalizar los usos privativos a través de títulos administrativos temporales. La concesión no constituye, por tanto, un derecho de propiedad, sino una técnica de gestión del dominio público⁴⁹.

La Ley 22/1988, de Costas, desarrolla este marco constitucional y establece que la ocupación del DPMT solo puede autorizarse cuando resulte imprescindible y siempre que no comprometa los valores naturales del litoral⁵⁰. Esta exigencia adquiere especial relevancia en espacios de elevada sensibilidad ecológica, como las marismas de Santoña, donde la compatibilidad entre uso privativo y conservación ambiental debe ser objeto de una valoración especialmente rigurosa⁵¹ (Ley 22/1988).

⁴⁶ García de Enterría, E. y Fernández, T. R., *Curso de Derecho Administrativo*, Vol. I, 18.ª ed., Civitas–Thomson Reuters, Madrid, 2017, pp. 551-555.

⁴⁷ Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, arts. 31 y 32; STS (Sala Tercera) de 3 de diciembre de 2009 (RJ 2009/7606), FJ 6.

⁴⁸ Constitución Española, art. 132.1.

⁴⁹ Parejo Alfonso, L., *Derecho administrativo. Parte general*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2011, p. 247.

⁵⁰ Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, art. 32.

⁵¹ Vaquer Caballería, M., *Derecho del litoral*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2013, pp. 149-151.

La jurisprudencia constitucional ha dejado claro que las concesiones demaniales no generan derechos adquiridos ni expectativas de permanencia⁵². En la STC 149/1991, el Tribunal Constitucional afirmó que las concesiones sobre el dominio público confieren únicamente derechos de uso limitados en el tiempo y subordinados al mantenimiento de la afectación al interés general⁵³. En la misma línea, el Tribunal Supremo ha reiterado que la concesión demanial se otorga “sin perjuicio del dominio público” y que su vigencia queda condicionada a la evolución de las circunstancias físicas, ambientales y normativas que afectan al bien demanial⁵⁴.

La doctrina destaca que la concesión demanial cumple una función instrumental, orientada a permitir determinados usos privativos que pueden considerarse compatibles con la función social y ambiental del dominio público⁵⁵. No obstante, la doctrina coincide en que esta compatibilidad no se presume y que el interés público debe prevalecer en todo caso, especialmente cuando el bien demanial presenta un elevado valor ambiental⁵⁶ (Menéndez Rexach, 2004; Parejo Alfonso, 2011).

En definitiva, el fundamento jurídico de las concesiones demaniales reside en la necesidad de articular un uso privativo excepcional y temporal del dominio público marítimo-terrestre, siempre subordinado al interés general y a la protección ambiental⁵⁷. Esta concepción condiciona de manera decisiva el régimen jurídico de las concesiones y, en particular, la interpretación de su duración y de las eventuales prórrogas.

3.2. Diferencias entre concesiones y autorizaciones administrativas

La distinción entre concesiones demaniales y autorizaciones administrativas constituye un elemento esencial del régimen jurídico del dominio público marítimo-terrestre, en la medida en que determina el alcance de los derechos conferidos al particular, la intensidad

⁵² STC 149/1991, de 4 de julio (RTC 1991/149), FJ 3.

⁵³ STC 149/1991, FJ 4.

⁵⁴ STS (Sala Tercera) de 3 de diciembre de 2009 (RJ 2009/7606), FJ 6.

⁵⁵ García de Enterría, E. y Fernández, T. R., *Curso de Derecho Administrativo*, Vol. I, 18.ª ed., Civitas–Thomson Reuters, Madrid, 2017, pp. 553-555.

⁵⁶ Menéndez Rexach, Á., *La ordenación del litoral*, Marcial Pons, Madrid, 2004, p. 112; Parejo Alfonso, L., *Derecho administrativo. Parte general*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2011, p. 248.

⁵⁷ Vaquer Caballería, M., *Derecho del litoral*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2013, p. 150.

del control administrativo y, especialmente, el régimen de duración, estabilidad y eventual prórroga del uso privativo⁵⁸. Aunque ambas figuras permiten la utilización privativa del dominio público, presentan diferencias sustanciales desde el punto de vista jurídico⁵⁹.

La Ley 22/1988, de Costas, recoge expresamente esta distinción al reservar la figura de la concesión para los supuestos de ocupación del dominio público marítimo-terrestre que impliquen obras, instalaciones o usos de carácter permanente o prolongado, mientras que las autorizaciones se destinan a usos de menor entidad o duración limitada⁶⁰ (Ley 22/1988). Esta diferenciación responde a la necesidad de ajustar el título habilitante a la intensidad de la ocupación y al impacto sobre el bien demanial.

En cuanto a la duración, la diferencia resulta especialmente significativa. Las autorizaciones administrativas se caracterizan por su brevedad temporal y por su revocabilidad ad nutum, sin derecho a indemnización, cuando concurren razones de interés público⁶¹. En cambio, las concesiones demaniales se otorgan por un plazo determinado, dentro de los límites legales, y su extinción anticipada puede generar, en su caso, derecho a indemnización, siempre que se cumplan los requisitos legales⁶² (Parejo Alfonso, 2011). Esta mayor estabilidad explica que la problemática de las prórrogas se plantee exclusivamente en el ámbito concesional.

La jurisprudencia del Tribunal Supremo ha insistido reiteradamente en esta diferencia. Así, la Sentencia del Tribunal Supremo de 17 de octubre de 2006 afirmó que la autorización administrativa no confiere al particular un derecho subjetivo consolidado, sino una mera facultad de uso subordinada a la potestad de revocación de la Administración⁶³, mientras que la concesión genera una relación jurídica más intensa, aunque siempre limitada y condicionada (STS, 17 de octubre de 2006). En la misma línea, la STS de 3 de diciembre de 2009 subrayó que la concesión demanial no equivale a un

⁵⁸ García de Enterría, E. y Fernández, T. R., *Curso de Derecho Administrativo*, Vol. I, 18.ª ed., Civitas–Thomson Reuters, Madrid, 2017, pp. 551-560.

⁵⁹ Parejo Alfonso, L., *Derecho administrativo. Parte general*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2011, pp. 246-249.

⁶⁰ Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, arts. 31 y 32.

⁶¹ Parejo Alfonso, L., *Derecho administrativo. Parte general*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2011, pp. 247-248.

⁶² Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, arts. 66 y 70; Parejo Alfonso, op. cit., p. 248.

⁶³ STS (Sala Tercera) de 17 de octubre de 2006 (RJ 2006/7445).

derecho de propiedad, pero sí confiere una posición jurídica diferenciada respecto de la autorización, especialmente en términos de duración y expectativas legítimas⁶⁴.

La doctrina ha puesto de relieve que esta distinción cobra especial importancia en espacios naturales protegidos. En estos ámbitos, la utilización de autorizaciones administrativas permite a la Administración un mayor margen de flexibilidad y control, mientras que el recurso a concesiones prolongadas puede generar rigideces incompatibles con la evolución de los objetivos de conservación ambiental⁶⁵ (Vaquer Caballería, 2013). Por ello, la elección del título habilitante no es jurídicamente neutra, sino que debe responder a una valoración estricta del impacto del uso sobre el dominio público y sobre el medio ambiente.

En el caso de las marismas de Santoña, la diferenciación entre concesiones y autorizaciones adquiere una relevancia singular. La existencia de concesiones de larga duración en un espacio sometido a un régimen reforzado de protección ambiental plantea interrogantes sobre la adecuación del título utilizado y sobre la posibilidad de sustituir determinados usos concesionales por autorizaciones más flexibles, especialmente cuando se trata de actividades de escasa entidad o impacto limitado⁶⁶.

En definitiva, aunque concesiones y autorizaciones administrativas comparten la función de habilitar usos privativos del dominio público, se diferencian sustancialmente en cuanto a su naturaleza jurídica, duración, estabilidad y efectos⁶⁷. Esta distinción resulta determinante para el análisis del régimen de prórrogas y de los límites legales de las concesiones demaniales en el dominio público marítimo-terrestre, cuestión que se desarrollará en los apartados siguientes.

⁶⁴ STS (Sala Tercera) de 3 de diciembre de 2009 (RJ 2009/7606), FJ 6.

⁶⁵ Vaquer Caballería, M., *Derecho del litoral*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2013, pp. 148-151.

⁶⁶ STS (Sala Tercera) de 3 de diciembre de 2009 (RJ 2009/7606), FJ 6.

⁶⁷ García de Enterría, E. y Fernández, T. R., *Curso de Derecho Administrativo*, Vol. I, 18.ª ed., Civitas–Thomson Reuters, Madrid, 2017, pp. 555-558.

3.3. Derechos y obligaciones del concesionario

Las concesiones demaniales sobre el dominio público marítimo-terrestre generan una relación jurídico-administrativa específica entre la Administración concedente y el concesionario, caracterizada por su naturaleza temporal, condicionada y subordinada al interés general. Esta relación no atribuye un derecho real de propiedad, sino una posición jurídica cualificada de uso privativo, delimitada por el título concesional y por el marco normativo aplicable⁶⁸ (García de Enterría & Fernández, 2017).

Derechos del concesionario

El concesionario adquiere, en primer lugar, un derecho de ocupación y uso exclusivo del bien demanial durante el plazo otorgado⁶⁹, dentro de los límites establecidos en la concesión y en la Ley de Costas (Ley 22/1988). Este derecho le permite la realización de las obras, instalaciones o actividades autorizadas, con carácter excluyente frente a terceros, lo que diferencia claramente la concesión del uso común general.

En segundo lugar, el concesionario goza de una estabilidad jurídica relativa durante el plazo concesional. Si bien la concesión no genera un derecho perpetuo ni absoluto, la jurisprudencia ha reconocido que el concesionario ostenta una posición jurídica protegible frente a revocaciones arbitrarias. Así, el Tribunal Supremo ha señalado que la extinción anticipada de la concesión puede generar derecho a indemnización cuando no concorra causa legal suficiente⁷⁰ (STS, 3 de diciembre de 2009).

Asimismo, la Ley de Costas admite, en determinados supuestos, la transmisión inter vivos o mortis causa de la concesión, siempre que exista autorización administrativa expresa y se respeten los límites legales⁷¹ (Ley 22/1988, art. 70). Esta transmisibilidad, aunque condicionada, evidencia que la concesión genera una posición jurídica más intensa que la autorización administrativa⁷² (Menéndez Rexach, 2004).

⁶⁸ García de Enterría, E., & Fernández, T. R. (2017). *Curso de derecho administrativo* (Vol. I, 18.ª ed.). Civitas–Thomson Reuters, pp. 552-556.

⁶⁹ Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, arts. 31 y 64.

⁷⁰ Sentencia del Tribunal Supremo (Sala Tercera) de 3 de diciembre de 2009 (RJ 2009/7606), FJ 6.

⁷¹ Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, art. 70.

⁷² Menéndez Rexach, Á. (2004). *La ordenación del litoral*. Marcial Pons, pp. 112-115.

No obstante, estos derechos se encuentran permanentemente subordinados al mantenimiento de la afectación al interés general y a la protección ambiental, especialmente en espacios naturales protegidos.

Obligaciones del concesionario

Frente a estos derechos, el concesionario asume un conjunto de obligaciones particularmente exigentes, derivadas tanto del título concesional como de la normativa ambiental.

En primer lugar, debe destinar el bien demanial exclusivamente al uso autorizado, sin alterar su finalidad ni ampliar la ocupación más allá de lo permitido. El incumplimiento de esta obligación puede dar lugar a la caducidad de la concesión⁷³ (Ley 22/1988).

A continuación, recae sobre el concesionario la obligación de conservar el bien y mantener las instalaciones en condiciones adecuadas, evitando daños al dominio público y al medio ambiente. En espacios de elevada sensibilidad ecológica, como las marismas de Santoña, esta obligación se intensifica, pues la actividad concesional no puede comprometer los objetivos de conservación derivados de la normativa ambiental.

Además, el concesionario debe abonar el correspondiente canon por ocupación del dominio público⁷⁴, en compensación por el uso privativo de un bien afecto al interés general (Ley 22/1988). Este canon no convierte la concesión en una relación patrimonial ordinaria, sino que constituye una manifestación del carácter demanial del bien.

La jurisprudencia ha subrayado que el incumplimiento de las condiciones concesionales o la incompatibilidad sobrevenida del uso con la protección del dominio público pueden justificar la revisión, modificación o incluso extinción del título⁷⁵ (STS, 5 de noviembre de 2002).

Posición jurídica del concesionario en espacios protegidos

En espacios sometidos a protección ambiental reforzada, la posición jurídica del concesionario se encuentra particularmente condicionada. La integración del bien en

⁷³ Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, arts. 79 y 80.

⁷⁴ Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, art. 84.

⁷⁵ Sentencia del Tribunal Supremo de 5 de noviembre de 2002 (RJ 2002/9012).

figuras como Red Natura 2000 o Parque Natural no elimina automáticamente las concesiones preexistentes⁷⁶, pero sí puede incidir en su régimen jurídico, especialmente en materia de prórrogas y modificación de condiciones⁷⁷.

En este contexto, la doctrina ha destacado que el concesionario no puede invocar un derecho adquirido a la renovación automática del título, ya que la prórroga exige una nueva valoración de la compatibilidad del uso con el interés general vigente en el momento de la solicitud⁷⁸ (Vaquer Caballería, 2013). Este extremo adquiere especial relevancia en el marco del presente estudio, en la medida en que incide directamente en el análisis del régimen de prórrogas concesionales en las marismas de Santoña.

En definitiva, los derechos del concesionario deben interpretarse de forma sistemática con las obligaciones que asume y con los principios que rigen el dominio público marítimo-terrestre⁷⁹. La concesión no constituye una excepción al régimen demanial, sino una técnica de gestión subordinada al interés general, cuya duración, modificación o eventual prórroga dependen de la persistencia de las condiciones que justificaron su otorgamiento inicial⁸⁰.

3.4. Duración, prórrogas y extinción de las concesiones

El régimen de duración, prórroga y extinción de las concesiones demaniales constituye el núcleo problemático del presente trabajo, en la medida en que determina el equilibrio entre la estabilidad jurídica del concesionario y la preservación del dominio público marítimo-terrestre como bien constitucionalmente protegido.

Duración de las concesiones demaniales

En su redacción originaria, la Ley 22/1988, de Costas⁸¹, establecía un plazo máximo de treinta años para las concesiones sobre el dominio público marítimo-terrestre, prorrogable

⁷⁶ Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas; Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.

⁷⁷ STS (Sala Tercera) de 3 de diciembre de 2009 (RJ 2009/7606).

⁷⁸ Vaquer Caballería, M. (2013). *Derecho del litoral*. Tirant lo Blanch, pp. 148-151.

⁷⁹ Constitución Española (1978), arts. 45 y 132; STC 149/1991, de 4 de julio.

⁸⁰ arcía de Enterría, E., & Fernández, T. R. (2017). *Curso de derecho administrativo* (Vol. I, 18.ª ed.). Civitas–Thomson Reuters, pp. 555-558.

⁸¹ Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, art. 66.

en determinados supuestos dentro de los límites legalmente previstos (Ley 22/1988). Este límite respondía a una concepción restrictiva del uso privativo del DPMT, coherente con su carácter de dominio público natural y con el mandato constitucional del artículo 132 CE⁸².

La doctrina ha señalado que la limitación temporal constituye una garantía estructural del régimen demanial, al impedir la consolidación indefinida de situaciones privativas sobre bienes afectos al interés general⁸³ (Parejo Alfonso, 2011). Desde esta perspectiva, la concesión no puede convertirse en un mecanismo de apropiación prolongada del litoral, sino que debe preservar su carácter esencialmente temporal y condicionado.

La reforma introducida por la Ley 2/2013⁸⁴ amplió significativamente el plazo máximo de las concesiones hasta setenta y cinco años, permitiendo además prórrogas extraordinarias en el marco de su régimen transitorio (Ley 2/2013). Esta ampliación ha suscitado un intenso debate doctrinal en torno a su compatibilidad con el carácter indisponible del dominio público marítimo-terrestre y con el principio de protección ambiental consagrado en el artículo 45 CE⁸⁵ (Vaquer Caballería, 2013).

Esta cuestión adquiere una especial relevancia en espacios de elevada sensibilidad ecológica, como las marismas de Santoña. En un entorno caracterizado por su inclusión en la Red Natura 2000 y su declaración como Parque Natural, la prolongación temporal de concesiones puede dificultar la adaptación del régimen jurídico a nuevas exigencias ambientales o a la evolución científica en materia de conservación. En consecuencia, la ampliación de plazos debe interpretarse de manera sistemática y conforme a la función constitucional del DPMT, evitando que la duración excesiva vacíe de contenido su afectación al interés general.

Régimen de prórrogas

La prórroga concesional no constituye un derecho automático del concesionario, sino una facultad condicionada al cumplimiento de los requisitos legales y a una nueva valoración del interés público concurrente. La jurisprudencia del Tribunal Supremo ha afirmado que

⁸² Constitución Española (1978), art. 132.

⁸³ Parejo Alfonso, L. (2011). *Derecho administrativo. Parte general*. Tirant lo Blanch, pp. 247-249.

⁸⁴ Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral, art. 1.

⁸⁵ Vaquer Caballería, M. (2013). *Derecho del litoral*. Tirant lo Blanch, pp. 162-168.

la concesión demanial no genera un derecho adquirido a su renovación, sino una expectativa sometida a la normativa vigente en el momento de la solicitud⁸⁶ (STS, 3 de diciembre de 2009).

Tras la reforma de 2013, el régimen de prórrogas adquiere mayor complejidad, al permitir la extensión temporal de concesiones anteriores mediante mecanismos transitorios. Sin embargo, la concesión de una prórroga exige necesariamente una evaluación actualizada de la compatibilidad del uso con el interés general, especialmente cuando el bien demanial se encuentra sometido a protección ambiental reforzada.

En el caso de las marismas de Santoña, esta exigencia implica que cualquier prórroga debe analizarse a la luz de los objetivos de conservación establecidos en la normativa ambiental, particularmente en la Ley 42/2007⁸⁷, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad. La Administración no puede limitarse a verificar el cumplimiento formal de los requisitos concesionales, sino que debe comprobar que la continuidad del uso no compromete los hábitats y especies protegidas.

Desde esta perspectiva, la prórroga no es una mera prolongación temporal, sino un nuevo acto administrativo que requiere motivación reforzada⁸⁸ y ponderación entre seguridad jurídica y protección ambiental. Solo así puede garantizarse que la ampliación de la concesión no se traduzca en una consolidación de usos incompatibles con la función ecológica del espacio.

Extinción de las concesiones

La extinción de las concesiones puede producirse por transcurso del plazo, renuncia, caducidad por incumplimiento o rescate por razones de interés público (Ley 22/1988)⁸⁹. Estas causas reflejan el carácter condicionado de la concesión y la prevalencia del interés general sobre la posición jurídica del concesionario.

La caducidad opera cuando se incumplen las condiciones esenciales del título, mientras que el rescate constituye una manifestación de la potestad administrativa de recuperación

⁸⁶ Sentencia del Tribunal Supremo (Sala Tercera) de 3 de diciembre de 2009 (RJ 2009/7606), FJ 6.

⁸⁷ Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, arts. 45 y ss.

⁸⁸ STC 149/1991, de 4 de julio, FJ 4.

⁸⁹ Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, arts. 79 y 80.

del dominio público, pudiendo generar derecho a indemnización⁹⁰ en los términos legalmente previstos (García de Enterría & Fernández, 2017).

En espacios protegidos como las marismas de Santoña, la incompatibilidad sobrevenida del uso concesional con los objetivos de conservación puede justificar la revisión o incluso la extinción del título, en aplicación del principio de protección ambiental y de la función constitucional del dominio público marítimo-terrestre (STS, 5 de noviembre de 2002)⁹¹. Ello pone de manifiesto que la concesión no confiere una posición jurídica inmune frente a cambios normativos o a nuevas exigencias ambientales.

En definitiva, el régimen de duración, prórroga y extinción de las concesiones debe interpretarse de manera integrada con los artículos 132 y 45 de la Constitución Española⁹². Solo desde esta lectura sistemática puede determinarse si el régimen vigente permite compatibilizar razonablemente la estabilidad jurídica del concesionario con la protección efectiva del dominio público marítimo-terrestre en espacios naturales protegidos como las marismas de Santoña, cuestión que constituye el eje central del presente trabajo.

⁹⁰ García de Enterría, E., & Fernández, T. R. (2017). *Curso de derecho administrativo* (Vol. I, 18.ª ed.). Civitas–Thomson Reuters, pp. 556-558.

⁹¹ Sentencia del Tribunal Supremo de 5 de noviembre de 2002 (RJ 2002/9012).

⁹² Constitución Española (1978), arts. 45 y 132.

4. LA REFORMA DE LA LEY 2/2013 Y SU IMPACTO EN LAS CONCESIONES DEL DOMINIO PÚBLICO MARÍTIMO-TERRESTRE

4.1. Contexto y objetivos de la Ley 2/2013

La aprobación de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, debe situarse en un contexto marcado por la acumulación de conflictos jurídicos derivados de la aplicación estricta de la Ley de Costas de 1988, así como por la existencia de numerosas concesiones demaniales próximas a su vencimiento. Tras más de dos décadas de vigencia del modelo introducido por la Ley 22/1988, se había consolidado un escenario en el que coexistían, por un lado, un régimen constitucional de protección reforzada del dominio público marítimo-terrestre y, por otro, situaciones concesionales de larga duración cuya expiración generaba importantes efectos económicos y sociales (Menéndez Rexach, 2004)⁹³.

La Ley de Costas de 1988 había supuesto una ampliación significativa del dominio público marítimo-terrestre y una reducción de los espacios susceptibles de apropiación privada, en coherencia con el artículo 132 CE y con la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional en la STC 149/1991⁹⁴. Sin embargo, su aplicación práctica generó una elevada litigiosidad, especialmente en relación con los deslindes y la extinción de concesiones preexistentes, como evidencian diversas resoluciones del Tribunal Supremo en la materia⁹⁵.

En este contexto, y en un escenario económico especialmente delicado tras la crisis financiera iniciada en 2008, el legislador optó por introducir una reforma orientada, según su Exposición de Motivos, a reforzar la seguridad jurídica y favorecer el uso sostenible del litoral⁹⁶. Desde una perspectiva formal, la Ley 2/2013 declara como finalidad la protección y el uso sostenible del litoral, así como la mejora de la seguridad jurídica en la aplicación del régimen del dominio público marítimo-terrestre⁹⁷.

⁹³ Menéndez Rexach, Á. (2004). *La ordenación del litoral*. Marcial Pons.

⁹⁴ Sentencia del Tribunal Constitucional 149/1991, de 4 de julio, FJ 4.

⁹⁵ Sentencia del Tribunal Supremo de 13 de junio de 2003 (RJ 2003/4773); Sentencia del Tribunal Supremo de 11 de marzo de 2011 (RJ 2011/2464).

⁹⁶ Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, Exposición de Motivos.

⁹⁷ Ley 2/2013, de 29 de mayo, art. 1.

Uno de los ejes centrales de la reforma fue la modificación del régimen de duración de las concesiones demaniales, ampliando el plazo máximo hasta setenta y cinco años y estableciendo un régimen transitorio que permitía la prórroga extraordinaria de concesiones preexistentes⁹⁸. El legislador justificó esta ampliación en la necesidad de dotar de mayor estabilidad a los titulares de concesiones, reforzando la confianza legítima en el mantenimiento temporal de sus actividades económicas (Parejo Alfonso, 2011)⁹⁹.

No obstante, la ampliación de los plazos concesionales incide directamente en un elemento estructural del régimen demanial: la limitación temporal como garantía del carácter no apropiable del dominio público. Como se ha expuesto en capítulos anteriores, la temporalidad constituye una nota definitoria de la concesión demanial y un mecanismo esencial para evitar la consolidación indefinida de usos privativos sobre bienes afectos al interés general (García de Enterría & Fernández, 2017)¹⁰⁰.

Desde una perspectiva crítica, parte de la doctrina ha advertido que la extensión generalizada de los plazos concesionales puede tensionar el equilibrio entre seguridad jurídica y protección ambiental, especialmente en espacios de elevada sensibilidad ecológica (Vaquer Caballería, 2013)¹⁰¹. Esta tensión resulta particularmente relevante cuando la prórroga afecta a bienes integrados en espacios naturales protegidos, en los que el principio de protección ambiental, consagrado en el artículo 45 CE, debe interpretarse de forma sistemática con el artículo 132 CE¹⁰².

En consecuencia, el contexto y los objetivos de la Ley 2/2013 no pueden entenderse únicamente como una reforma técnica del régimen concesional, sino como una modificación que altera el equilibrio entre estabilidad del concesionario y preservación del dominio público marítimo-terrestre como bien constitucionalmente protegido. Este cambio estructural constituye el punto de partida necesario para analizar, en los apartados siguientes, el régimen transitorio y las prórrogas extraordinarias, especialmente en su proyección sobre espacios como las marismas de Santoña.

⁹⁸ Ley 2/2013, de 29 de mayo, art. 2 (modificación del art. 66 de la Ley 22/1988).

⁹⁹ Parejo Alfonso, L. (2011). *Derecho administrativo. Parte general*. Tirant lo Blanch.

¹⁰⁰ García de Enterría, E., & Fernández, T. R. (2017). *Curso de derecho administrativo* (Vol. I, 18.ª ed.). Civitas–Thomson Reuters.

¹⁰¹ Vaquer Caballería, M. (2013). *Derecho del litoral*. Tirant lo Blanch.

¹⁰² Constitución Española. (1978), arts. 45 y 132.

4.2. Régimen transitorio y prórrogas extraordinarias de concesiones

El elemento más innovador, y a la vez más controvertido, de la Ley 2/2013 no fue únicamente la ampliación general del plazo máximo concesional, sino la articulación de un régimen transitorio que permitió la extensión extraordinaria de concesiones otorgadas bajo la normativa anterior¹⁰³. Esta previsión afectó especialmente a títulos concesionales que se encontraban próximos a su vencimiento conforme al límite temporal de treinta años previsto en la Ley 22/1988¹⁰⁴.

La disposición transitoria primera de la Ley 2/2013 habilitó la posibilidad de solicitar una prórroga extraordinaria que permitiera alcanzar un plazo total de hasta setenta y cinco años desde el otorgamiento inicial¹⁰⁵. A diferencia del régimen ordinario de prórrogas, esta extensión no se configuró como una mera prolongación técnica del título, sino como una medida de alcance estructural, destinada a redefinir la estabilidad temporal de concesiones previamente delimitadas bajo parámetros más restrictivos.

Desde el punto de vista jurídico, el rasgo más relevante del régimen transitorio introducido por la Ley 2/2013 es que permite ampliar la duración de concesiones demaniales ya otorgadas conforme a la normativa anterior, modificando así el horizonte temporal bajo el cual fueron inicialmente concedidas. Esta intervención legislativa se justificó en la necesidad de reforzar la seguridad jurídica y la confianza legítima de los concesionarios¹⁰⁶. Sin embargo, dicha protección no puede entenderse en términos absolutos, puesto que el dominio público marítimo-terrestre continúa sometido a los límites derivados del artículo 132 de la Constitución Española, que consagra su carácter inalienable e indisponible, así como a su permanente afectación al interés general¹⁰⁷. En consecuencia, la ampliación temporal de las concesiones debe interpretarse siempre de manera compatible con la función constitucional de protección del dominio público.

En este marco, la prórroga extraordinaria exige una resolución administrativa expresa y motivada, en la que se valore la compatibilidad actual del uso con el régimen jurídico vigente. La jurisprudencia del Tribunal Supremo ha reiterado que la concesión demanial

¹⁰³ Ley 2/2013, de 29 de mayo, disposición transitoria primera.

¹⁰⁴ Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, art. 66 (redacción originaria).

¹⁰⁵ Ley 2/2013, de 29 de mayo, art. 2 (modificación del art. 66 de la Ley 22/1988).

¹⁰⁶ Ley 2/2013, de 29 de mayo, Exposición de Motivos.

¹⁰⁷ Constitución Española (1978), art. 132; Sentencia del Tribunal Constitucional 149/1991, de 4 de julio, FJ 4.

no genera un derecho adquirido a la renovación automática, sino una situación jurídica condicionada al mantenimiento de los presupuestos que justificaron su otorgamiento inicial¹⁰⁸. La reforma de 2013 no elimina este principio, sino que lo proyecta sobre un marco temporal ampliado, manteniendo la subordinación del título concesional al interés general.

Esta cuestión adquiere una especial intensidad cuando el bien demanial se integra en espacios sometidos a protección ambiental reforzada. En tales supuestos, la prolongación extraordinaria del título puede exigir una valoración conforme a la normativa ambiental vigente, en particular la Ley 42/2007¹⁰⁹, cuando la continuidad del uso sea susceptible de afectar a los valores protegidos. La prórroga deja entonces de ser una cuestión meramente temporal para convertirse en un verdadero ejercicio de ponderación entre la estabilidad económica del concesionario y la preservación efectiva de los valores ecológicos.

Por ello, el régimen transitorio de la Ley 2/2013 no puede interpretarse como una consolidación automática de usos históricos sobre el dominio público marítimo-terrestre, sino como un mecanismo excepcional cuya aplicación exige una valoración rigurosa del interés general concurrente. Esta exigencia resulta especialmente intensa en espacios como las marismas de Santoña, donde la coexistencia entre concesiones preexistentes y objetivos de conservación sitúa la cuestión en el centro de la tensión entre seguridad jurídica y protección ambiental. Desde la perspectiva del presente trabajo, el análisis del régimen transitorio constituye así el punto de inflexión donde se materializa esa tensión estructural entre la estabilidad del concesionario y la función constitucional de protección del dominio público y del medio ambiente, conforme a los artículos 132 y 45 de la Constitución Española¹¹⁰.

4.3. Análisis crítico: tensiones entre seguridad jurídica y protección ambiental

La reforma introducida por la Ley 2/2013 pone de manifiesto una tensión estructural entre dos principios jurídicos de gran relevancia en el ámbito del dominio público marítimo-terrestre: la seguridad jurídica de los concesionarios y la protección ambiental del litoral

¹⁰⁸ Sentencia del Tribunal Supremo de 3 de diciembre de 2009 (RJ 2009/7606).

¹⁰⁹ Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, arts. 45 y ss.

¹¹⁰ Constitución Española (1978), arts. 132 y 45.

como mandato constitucional. Esta tensión no es meramente teórica, sino que se proyecta directamente sobre el régimen de duración y prórroga de las concesiones demaniales, especialmente cuando estas recaen sobre espacios de elevado valor ecológico.

Desde la perspectiva de la seguridad jurídica, la ampliación de los plazos concesionales y la previsión de prórrogas extraordinarias pueden interpretarse como mecanismos destinados a reforzar la estabilidad de las situaciones jurídicas consolidadas.

Sin embargo, la seguridad jurídica no opera en el vacío, sino en el marco de un régimen constitucional que atribuye al dominio público marítimo-terrestre una función específica de protección ambiental y garantía del uso común. El artículo 132 CE configura estos bienes como inalienables e indisponibles, mientras que el artículo 45 CE impone a los poderes públicos el deber de velar por la utilización racional de los recursos naturales¹¹¹. La jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha subrayado que el dominio público marítimo-terrestre constituye un “dominio público natural” cuya preservación responde a valores constitucionales superiores (STC 149/1991)¹¹².

Desde esta perspectiva, la ampliación generalizada de los plazos concesionales puede generar el riesgo de consolidar usos privativos durante periodos muy prolongados, limitando la capacidad de adaptación del régimen jurídico del litoral a nuevas exigencias ambientales. Parte de la doctrina ha advertido que la extensión de las concesiones hasta setenta y cinco años puede desdibujar la función garantista de la temporalidad, que históricamente ha operado como mecanismo de control frente a la apropiación fáctica del dominio público (Vaquer Caballería, 2013)¹¹³.

La tensión se intensifica cuando las concesiones afectan a espacios sometidos a protección ambiental reforzada. En tales supuestos, la prolongación extraordinaria del título no solo incide en la estabilidad económica del concesionario, sino también en la efectividad de los objetivos de conservación establecidos por la normativa ambiental, en particular la Ley 42/2007¹¹⁴. La prórroga puede prolongar impactos acumulativos sobre ecosistemas frágiles, dificultando la reversión o restauración del espacio demanial.

¹¹¹ Constitución Española. (1978), arts. 132 y 45.

¹¹² Sentencia del Tribunal Constitucional 149/1991, de 4 de julio, FJ 4.

¹¹³ Vaquer Caballería, M. (2013). *Derecho del litoral*. Tirant lo Blanch.

¹¹⁴ Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.

En consecuencia, la aplicación del régimen de prórrogas extraordinarias debe articularse a través de una ponderación rigurosa y motivada, en la que se valore la compatibilidad actual del uso con el interés general, entendido este no solo en términos económicos, sino también ecológicos y constitucionales. La Administración no puede limitarse a constatar el cumplimiento formal de los requisitos temporales, sino que debe integrar en su decisión los principios derivados de los artículos 132 y 45 CE, así como la jurisprudencia que subordina la concesión demanial a la persistencia de las condiciones que justificaron su otorgamiento inicial¹¹⁵.

En espacios como las marismas de Santoña, esta tensión adquiere una dimensión particularmente intensa. La coexistencia entre concesiones preexistentes y un régimen reforzado de protección ambiental exige una interpretación especialmente estricta del régimen de prórrogas, en la que la estabilidad jurídica no se convierta en un obstáculo para la efectiva preservación del dominio público marítimo-terrestre. Desde la perspectiva del presente trabajo, la clave no reside en negar la posibilidad de prórroga, sino en delimitar sus condiciones de ejercicio conforme al modelo constitucional de dominio público y a la función ambiental que lo caracteriza, evitando que su aplicación extensiva comprometa la efectividad del principio de protección ambiental en espacios de elevada sensibilidad ecológica.

4.4. Principales controversias doctrinales y administrativas

La reforma introducida por la Ley 2/2013 no solo ha generado un debate teórico en torno a la duración y prórroga de las concesiones demaniales, sino que ha dado lugar a importantes controversias doctrinales y dificultades en su aplicación práctica por parte de la Administración. Estas controversias se concentran fundamentalmente en tres ámbitos: la constitucionalidad material de la ampliación de plazos, la delimitación del margen de discrecionalidad administrativa en la concesión de prórrogas extraordinarias y la incidencia del régimen ambiental sobre títulos concesionales preexistentes.

En primer lugar, una parte de la doctrina ha cuestionado si la ampliación generalizada del plazo máximo concesional hasta setenta y cinco años resulta plenamente compatible con la configuración constitucional del dominio público marítimo-terrestre como bien

¹¹⁵ Sentencia del Tribunal Supremo de 3 de diciembre de 2009 (RJ 2009/7606).

inalienable e indisponible (art. 132 CE). Si bien la Ley 2/2013 no altera formalmente la titularidad pública del bien, la extensión temporal de los títulos concesionales puede, en la práctica, aproximarse a una ocupación cuasi-permanente del dominio público, debilitando la función garantista de la temporalidad (Vaquer Caballería, 2013)¹¹⁶. Desde esta perspectiva, el debate no se centra en la licitud formal de la prórroga, sino en su compatibilidad material con el modelo de “dominio público natural” perfilado por el Tribunal Constitucional en la STC 149/1991¹¹⁷.

En segundo término, la aplicación del régimen de prórrogas extraordinarias ha suscitado controversias en relación con el alcance del margen de apreciación de la Administración. La Ley 2/2013 permite la prórroga previa solicitud del interesado, pero no la configura como automática. Ello obliga a determinar hasta qué punto la Administración dispone de un margen discrecional para denegarla por razones ambientales o de interés general. La jurisprudencia del Tribunal Supremo ha reiterado que la concesión demanial no genera un derecho adquirido a su renovación, sino una situación jurídica condicionada (STS de 3 de diciembre de 2009)¹¹⁸. Sin embargo, en la práctica administrativa se ha observado una tendencia a considerar la prórroga como una expectativa fuertemente protegida cuando el concesionario cumple los requisitos formales, lo que ha alimentado la controversia sobre el verdadero alcance del control ambiental en esta fase.

En tercer lugar, una de las cuestiones más debatidas se refiere a la incidencia de la normativa ambiental sobre concesiones preexistentes. La integración de terrenos demaniales en espacios protegidos, como Zonas de Especial Protección para las Aves (ZEPA) o espacios incluidos en la Red Natura 2000, no extingue automáticamente los títulos concesionales anteriores, pero sí puede condicionar su modificación o prórroga. La Ley 42/2007 impone la obligación de evaluar adecuadamente los efectos de planes o proyectos susceptibles de afectar a espacios protegidos, lo que plantea la cuestión de si la prórroga extraordinaria debe considerarse un acto sometido a dicha evaluación¹¹⁹.

La necesidad de ponderar simultáneamente seguridad jurídica, estabilidad económica y protección ambiental ha generado una práctica administrativa compleja, en la que la

¹¹⁶ Vaquer Caballería, M. (2013). *Derecho del litoral*. Tirant lo Blanch.

¹¹⁷ Sentencia del Tribunal Constitucional 149/1991, de 4 de julio.

¹¹⁸ Sentencia del Tribunal Supremo de 3 de diciembre de 2009 (RJ 2009/7606).

¹¹⁹ Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.

motivación de las resoluciones adquiere una importancia decisiva para evitar arbitrariedad y garantizar el control jurisdiccional.

Desde la perspectiva del presente trabajo, estas controversias no constituyen un debate abstracto, sino el marco en el que debe analizarse la situación concreta de las marismas de Santoña. La coexistencia entre concesiones de larga duración y un régimen reforzado de protección ambiental sitúa el caso en el centro de las tensiones descritas. La cuestión determinante no es únicamente si la Ley 2/2013 permite formalmente la prórroga, sino cómo debe interpretarse y aplicarse esa posibilidad cuando está en juego la preservación de un espacio natural de especial valor ecológico.

En definitiva, las principales controversias derivadas de la reforma de 2013 revelan que el régimen de prórrogas extraordinarias no puede entenderse como un mecanismo neutro o puramente técnico, sino como un punto de fricción entre principios constitucionales de primer orden. La forma en que estas tensiones se resuelvan en la práctica administrativa y en el control jurisdiccional determinará el verdadero alcance de la reforma en el modelo de gestión del dominio público marítimo-terrestre.

4.5. El anteproyecto de reforma del Reglamento General de Costas (2026): implicaciones sobre el régimen concesional

En el contexto de la evolución normativa del dominio público marítimo-terrestre, resulta imprescindible hacer referencia al reciente anteproyecto de reforma del Reglamento General de Costas, actualmente en tramitación, que introduce modificaciones relevantes en el régimen jurídico de las concesiones demaniales, especialmente en lo relativo a su otorgamiento y prórroga.

El origen de esta reforma se encuentra en el procedimiento de infracción iniciado por la Comisión Europea contra España por incumplimiento de la Directiva 2006/123/CE, relativa a los servicios en el mercado interior. En particular, la Comisión ha considerado que el régimen español de concesiones en el litoral no garantiza adecuadamente los principios de concurrencia competitiva, transparencia e imparcialidad, especialmente en

relación con la posibilidad de prorrogar concesiones sin un procedimiento abierto y competitivo¹²⁰.

En respuesta a estas exigencias, el anteproyecto introduce una serie de modificaciones dirigidas a reforzar la competencia en el acceso a las concesiones sobre el dominio público marítimo-terrestre. Entre ellas, destaca la obligación de someter el otorgamiento de concesiones para actividades económicas a procedimientos de selección transparentes, así como la eliminación de los mecanismos de renovación automática. Asimismo, se refuerza la exigencia de que las concesiones se otorguen por un plazo limitado y adecuado, en coherencia con la normativa europea¹²¹.

Estas modificaciones inciden directamente en uno de los elementos centrales del presente trabajo: el régimen de duración y prórroga de las concesiones demaniales. En particular, el cuestionamiento por parte de la Unión Europea de las prórrogas extraordinarias introducidas por la Ley 2/2013 pone de manifiesto las tensiones existentes entre el principio de seguridad jurídica de los concesionarios y las exigencias de apertura del mercado y competencia efectiva.

Desde una perspectiva crítica, el anteproyecto plantea un cambio relevante en el modelo de gestión del litoral. Por un lado, refuerza la idea de que las concesiones demaniales no pueden generar situaciones de permanencia prolongada ni expectativas de renovación automática, consolidando su carácter esencialmente temporal y condicionado al interés general. En este sentido, la reforma se alinea con la concepción constitucional del dominio público marítimo-terrestre como un bien indisponible, cuya utilización privativa debe interpretarse de forma restrictiva.

No obstante, el alcance de la reforma ha suscitado también críticas desde determinados sectores económicos y territoriales, que consideran que el anteproyecto podría ir más allá de las exigencias estrictamente derivadas del Derecho de la Unión Europea. En particular, se ha señalado que la reducción efectiva de la duración de las concesiones y la mayor

¹²⁰ Anteproyecto de Real Decreto por el que se modifica el Reglamento General de Costas, aprobado por Real Decreto 876/2014, Exposición de Motivos, Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, 2026.

¹²¹ Anteproyecto de modificación del Reglamento General de Costas, MITECO, 2026.

incertidumbre en torno a su renovación pueden generar inseguridad jurídica y dificultar la amortización de inversiones en actividades económicas vinculadas al litoral¹²².

En este sentido, cabe plantear si la reforma responde exclusivamente a la necesidad de adaptar el ordenamiento interno a los principios de concurrencia competitiva exigidos por la Unión Europea o si, por el contrario, introduce un endurecimiento adicional del régimen concesional orientado a restringir la presencia de actividades económicas en el dominio público marítimo-terrestre. Esta cuestión resulta especialmente relevante en espacios como las marismas de Santoña, donde la coexistencia entre usos tradicionales y objetivos de conservación ambiental exige soluciones equilibradas.

En definitiva, el anteproyecto de reforma del Reglamento General de Costas pone de manifiesto la creciente complejidad del régimen jurídico de las concesiones demaniales, al situarlo en la intersección entre el Derecho administrativo interno, el Derecho ambiental y las exigencias del Derecho de la Unión Europea. Su evolución y eventual aprobación tendrán un impacto directo sobre la interpretación futura del régimen de prórrogas concesionales, reforzando la necesidad de una ponderación constante entre seguridad jurídica, competencia económica y protección del medio ambiente. En este contexto, la reforma parece orientarse hacia una recuperación del carácter temporal de las concesiones, aunque su alcance plantea dudas sobre si responde exclusivamente a exigencias europeas o introduce un cambio más restrictivo en el modelo de gestión del litoral.

¹²² Confederación Española de Hoteles y Alojamientos Turísticos (CEHAT), *CEHAT Informa 020/26* – “Un caballo de Troya: el anteproyecto de modificación del Reglamento General de Costas”, 12 de marzo de 2026.

5. APLICACIÓN PRÁCTICA: LAS CONCESIONES DEMANIALES EN LAS MARISMAS DE SANTOÑA

5.1. Caracterización del espacio natural: régimen jurídico de protección (Red Natura 2000, ZEPA, LIC, Parque Natural)

Las marismas de Santoña constituyen un espacio de alto valor ecológico, especialmente por su función como área de invernada, reproducción y tránsito migratorio de aves acuáticas¹²³. Esta singularidad ecológica ha determinado su inclusión en diversas figuras de protección ambiental de carácter internacional, europeo, estatal y autonómico, configurando un entramado normativo especialmente intenso que condiciona cualquier uso del territorio, incluidos los derivados de concesiones demaniales.

En el ámbito europeo, el espacio se integra en la Red Natura 2000, instrumento central de la política ambiental de la Unión Europea establecido por la Directiva 92/43/CEE (Directiva Hábitats) y la Directiva 2009/147/CE (Directiva Aves)¹²⁴. En aplicación de estas normas, las marismas fueron declaradas Zona de Especial Protección para las Aves (ZEPA), así como Lugar de Importancia Comunitaria (LIC), posteriormente designado como Zona Especial de Conservación (ZEC).

La integración en Red Natura 2000 implica la aplicación del régimen de protección previsto actualmente en la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad¹²⁵. Conforme a su artículo 46, cualquier plan, programa o proyecto que pueda afectar de forma apreciable a un espacio de la Red Natura 2000 debe someterse a una evaluación adecuada de sus repercusiones, y solo podrá autorizarse cuando no comprometa la integridad del lugar o, excepcionalmente, cuando concurren razones imperiosas de interés público de primer orden¹²⁶. Este régimen de evaluación reforzada constituye un límite jurídico objetivo que condiciona la modificación, prórroga o mantenimiento de usos privativos preexistentes.

A nivel autonómico, el espacio fue declarado Parque Natural mediante normativa específica de la Comunidad Autónoma de Cantabria¹²⁷. La declaración como Parque

¹²³ Menéndez Rexach, Á. (2004). *La ordenación del litoral*. Marcial Pons.

¹²⁴ Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992; Directiva 2009/147/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de noviembre de 2009.

¹²⁵ Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.

¹²⁶ Ley 42/2007, art. 46.

¹²⁷ Normativa autonómica de Cantabria de declaración del Parque Natural de las Marismas de Santoña, Victoria y Joyel.

Natural comporta la aprobación de instrumentos de ordenación, como el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN) y el Plan Rector de Uso y Gestión (PRUG), que delimitan zonificaciones internas, usos permitidos, autorizables y prohibidos¹²⁸. Estos instrumentos poseen naturaleza reglamentaria y vinculan tanto a particulares como a la Administración en el ejercicio de sus potestades, incluidas las relativas al dominio público.

El espacio también fue incluido en la Lista de Humedales de Importancia Internacional del Convenio Ramsar, lo que refuerza su reconocimiento como ecosistema de valor estratégico a escala global¹²⁹.

La superposición de régimen demanial estatal, normativa europea de conservación, legislación básica estatal en materia de biodiversidad y normativa autonómica de espacios naturales protegidos configura un marco jurídico de tutela reforzada. En este contexto, cualquier actuación administrativa, incluidas las decisiones relativas a concesiones demaniales, debe integrarse en un sistema normativo complejo en el que el principio de protección ambiental adquiere una especial intensidad.

En consecuencia, la caracterización jurídica de las marismas de Santoña no puede reducirse a su condición de bien integrante del dominio público marítimo-terrestre, sino que debe entenderse como un espacio sometido a un régimen multinivel de protección ambiental que condiciona estructuralmente el ejercicio de potestades administrativas.

5.2. Usos tradicionales y concesiones existentes en el área

Las marismas de Santoña, Victoria y Joyel constituyen uno de los humedales más relevantes del litoral cantábrico y han estado históricamente vinculadas a diversos usos tradicionales asociados a la explotación de los recursos naturales del medio marino. Antes de su declaración como espacio natural protegido, estas zonas intermareales fueron utilizadas durante décadas para actividades como la pesca, el marisqueo, la explotación salinera o determinadas actividades industriales vinculadas al sector pesquero, especialmente en municipios como Santoña, Colindres o Argoños¹³⁰.

¹²⁸ Ley 42/2007, arts. 19 y ss.; normativa autonómica aplicable.

¹²⁹ Convenio relativo a los Humedales de Importancia Internacional (Ramsar, 1971).

¹³⁰ Gobierno de Cantabria. *Parque Natural de las Marismas de Santoña, Victoria y Joyel*.

Estas actividades se desarrollaron bajo un marco normativo menos restrictivo, lo que permitió la instalación de infraestructuras, instalaciones industriales y otros aprovechamientos en áreas que posteriormente pasarían a formar parte del dominio público. Como consecuencia, en determinados enclaves del espacio natural todavía subsisten ocupaciones del dominio público amparadas por títulos concesionales otorgados por la Administración competente¹³¹.

El régimen jurídico aplicable a estas ocupaciones se encuentra actualmente determinado por la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, que establece que el dominio público marítimo-terrestre es inalienable, imprescriptible e inembargable y que su utilización privativa únicamente puede autorizarse mediante el correspondiente título administrativo, normalmente en forma de concesión¹³². Estas concesiones permiten la ocupación temporal del dominio público, siempre que sean compatibles con su protección.

En el caso de las marismas de Santoña, la coexistencia entre los usos tradicionales y la protección ambiental del espacio ha generado una situación compleja desde el punto de vista jurídico. La declaración del Parque Natural de las Marismas de Santoña, Victoria y Joyel, así como su inclusión en la Red Natura 2000 y en el Convenio Ramsar, ha reforzado significativamente las obligaciones de conservación del ecosistema, lo que exige evaluar cuidadosamente la compatibilidad de las concesiones existentes con los objetivos de protección ambiental¹³³.

Desde la perspectiva del Derecho Administrativo, las concesiones demaniales existentes en este espacio responden principalmente a instalaciones relacionadas con actividades pesqueras y marisqueras, infraestructuras portuarias menores y determinadas instalaciones industriales históricas vinculadas a la actividad conservera característica de la zona. Muchas de estas concesiones fueron otorgadas con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley de Costas de 1988, por lo que su situación jurídica se ha visto condicionada posteriormente por el régimen transitorio establecido por dicha norma y por la reforma introducida por la Ley 2/2013, de protección y uso sostenible del litoral¹³⁴.

¹³¹ Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico. Información sobre gestión del dominio público marítimo-terrestre.

¹³² Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas.

¹³³ Red Natura 2000 – Espacio protegido Marismas de Santoña.

¹³⁴ Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral.

En este contexto, uno de los aspectos más relevantes desde el punto de vista jurídico ha sido la posibilidad de prorrogar concesiones demaniales preexistentes. La reforma introducida por la Ley 2/2013 permitió ampliar el plazo máximo de determinadas concesiones hasta setenta y cinco años, lo que generó un importante debate doctrinal y jurisprudencial sobre la compatibilidad de dichas prórrogas con la protección del dominio público marítimo-terrestre.

La jurisprudencia del Tribunal Supremo ha subrayado que la ocupación del dominio público constituye siempre una situación excepcional y temporal, subordinada al interés general y a la protección del litoral. En este sentido, el Tribunal ha señalado que las concesiones solo pueden otorgarse cuando la actividad no pueda ubicarse en otro lugar y siempre que no se comprometa la integridad del dominio público marítimo-terrestre¹³⁵.

En consecuencia, el análisis de los usos tradicionales y de las concesiones existentes en las marismas de Santoña pone de manifiesto la necesidad de compatibilizar la continuidad de determinadas actividades históricas con la protección efectiva del espacio natural.

5.3. Conflictos surgidos: prórrogas, ocupaciones y usos incompatibles

La gestión del dominio público marítimo-terrestre en espacios naturales protegidos plantea con frecuencia conflictos jurídicos derivados de la coexistencia entre usos históricos del litoral y las exigencias actuales de protección ambiental. Estos conflictos se manifiestan principalmente en relación con la prórroga de concesiones demaniales preexistentes, la permanencia de determinadas ocupaciones del dominio público y la compatibilidad de ciertos usos con los objetivos de conservación del espacio natural¹³⁶.

Uno de los principales focos de controversia ha sido la posibilidad de prorrogar concesiones administrativas otorgadas con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley de Costas de 1988. Esta norma introdujo un régimen jurídico más restrictivo respecto a la ocupación del dominio público marítimo-terrestre, estableciendo que la utilización privativa de este dominio solo puede realizarse mediante concesión administrativa y

¹³⁵ Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 19 de octubre de 2009 sobre ocupación del dominio público marítimo-terrestre.

¹³⁶ Gobierno de Cantabria. *Parque Natural de las Marismas de Santoña, Victoria y Joyel*.

siempre con carácter temporal¹³⁷. Sin embargo, numerosas concesiones existentes en el litoral español habían sido otorgadas bajo marcos normativos anteriores, lo que obligó a establecer un régimen transitorio para regular su continuidad o eventual extinción.

La reforma introducida por la Ley 2/2013, de protección y uso sostenible del litoral, intensificó el debate en torno a estas concesiones al permitir la ampliación del plazo máximo de determinadas concesiones hasta setenta y cinco años. Esta modificación fue objeto de críticas por parte de diversos sectores doctrinales y ambientalistas, que consideraron que la ampliación de los plazos podía dificultar la recuperación progresiva del dominio público marítimo-terrestre y afectar a la protección del litoral¹³⁸.

Otro conflicto frecuente en este ámbito se relaciona con la existencia de ocupaciones del dominio público que, aun contando con títulos concesionales previos, pueden resultar incompatibles con la normativa ambiental vigente. La declaración del Parque Natural de las Marismas de Santoña, Victoria y Joyel y su integración en la Red Natura 2000 implican la aplicación de un régimen de protección reforzado que exige evaluar cuidadosamente cualquier actividad que pueda afectar al equilibrio ecológico del humedal¹³⁹. En este contexto, determinadas instalaciones industriales, infraestructuras o actividades económicas históricas han sido objeto de revisión administrativa con el fin de determinar su compatibilidad con los objetivos de conservación.

La jurisprudencia del Tribunal Supremo ha insistido en que la ocupación del dominio público marítimo-terrestre debe interpretarse siempre de manera restrictiva, dado que se trata de bienes destinados al uso público y a la protección del medio ambiente. En este sentido, el Tribunal ha señalado que las concesiones demaniales deben someterse a un estricto control administrativo y que su prórroga o mantenimiento debe justificarse adecuadamente desde la perspectiva del interés general¹⁴⁰. Además, la jurisprudencia ha reiterado que la utilización del dominio público solo puede autorizarse cuando la actividad proyectada no pueda ubicarse razonablemente fuera de dicho dominio, principio que resulta especialmente relevante en espacios naturales protegidos.

¹³⁷ Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas.

¹³⁸ Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral.

¹³⁹ Red Natura 2000. Espacio protegido Marismas de Santoña.

¹⁴⁰ Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sentencia de 19 de octubre de 2009 sobre ocupación del dominio público marítimo-terrestre.

En el caso concreto de las marismas de Santoña, la resolución de estos conflictos requiere una ponderación entre la protección ambiental del espacio natural y la seguridad jurídica de las concesiones previamente otorgadas. Esta tensión refleja uno de los desafíos característicos del régimen jurídico del dominio público marítimo-terrestre: garantizar la preservación de los ecosistemas litorales sin desconocer las situaciones jurídicas consolidadas derivadas de concesiones otorgadas en contextos normativos anteriores.

En definitiva, los conflictos analizados evidencian que la continuidad de determinadas concesiones en las marismas de Santoña resulta difícilmente compatible con el régimen de protección ambiental del espacio, especialmente cuando se prolongan mediante prórrogas sin una valoración ambiental rigurosa.

5.4. La intervención de la Administración General del Estado y de la Comunidad Autónoma de Cantabria

La gestión y protección de las marismas de Santoña, Victoria y Joyel se caracteriza por la intervención concurrente de diferentes niveles de la Administración pública, principalmente la Administración General del Estado y la Comunidad Autónoma de Cantabria. Esta intervención responde a la propia naturaleza jurídica del espacio, que combina elementos del dominio público marítimo-terrestre, cuya titularidad corresponde al Estado, con la existencia de un espacio natural protegido cuya gestión corresponde a la administración autonómica¹⁴¹.

No obstante, la intervención administrativa en este espacio no se limita al ámbito estatal. La Comunidad Autónoma de Cantabria desempeña un papel fundamental en la gestión ambiental del territorio, especialmente desde la declaración del Parque Natural de las Marismas de Santoña, Victoria y Joyel, que se produjo mediante la Ley de Cantabria 4/2006.

La coexistencia de competencias estatales y autonómicas exige una coordinación administrativa constante, especialmente en relación con las concesiones demaniales que puedan afectar al espacio natural. En estos casos, aunque la competencia para otorgar concesiones sobre el dominio público marítimo-terrestre corresponde al Estado, la

¹⁴¹ Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico. Información sobre gestión del dominio público marítimo-terrestre.

evaluación de su impacto ambiental y la compatibilidad de los usos proyectados con la normativa de protección del parque natural puede requerir la intervención de la administración autonómica. De este modo, la gestión del espacio se articula a través de un modelo de cooperación interadministrativa, en el que ambas administraciones deben garantizar el respeto tanto al régimen jurídico del dominio público como a las obligaciones de conservación ambiental¹⁴².

El espacio forma parte de la Red Natura 2000, como zona de especial protección para las aves (ZEPA) y como lugar de importancia comunitaria (LIC)¹⁴³, además de estar incluido en la lista de humedales de importancia internacional del Convenio Ramsar. Estas designaciones refuerzan el régimen de protección del área y obligan a las administraciones públicas competentes a garantizar que cualquier actuación sobre el territorio, incluidas las relativas a concesiones demaniales, sea compatible con los objetivos de conservación del espacio natural.

En este contexto, tanto la Administración General del Estado como la Comunidad Autónoma de Cantabria desempeñan un papel esencial en la gestión jurídica y ambiental del área, asegurando que las actividades desarrolladas en el dominio público marítimo-terrestre sean compatibles con la protección del ecosistema. La coordinación entre ambas administraciones resulta imprescindible para garantizar el equilibrio entre la utilización del dominio público y su protección ambiental.

5.5. Criterios jurisprudenciales aplicables y valoración práctica

La problemática concesional en las marismas de Santoña debe analizarse a la luz de los criterios jurisprudenciales que han configurado el régimen constitucional del dominio público marítimo-terrestre. La interpretación del artículo 132 CE realizada por el Tribunal Constitucional en la STC 149/1991 supuso la consolidación de una concepción material del dominio público, caracterizándolo como un "dominio público natural" indisponible y estructuralmente afecto al interés general ambiental¹⁴⁴. Esta doctrina vincula directamente

¹⁴² Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico. Competencias en materia de costas.

¹⁴³ Red Natura 2000. "Marismas de Santoña, Victoria y Joyel". Agencia Europea de Medio Ambiente.

¹⁴⁴ STC 149/1991, de 4 de julio (RTC 1991/149), FJ 3 y 4.

el régimen concesional con los valores constitucionales de protección del medio ambiente (art. 45 CE) y del uso común general.

La consecuencia inmediata de esta configuración es que las concesiones demaniales no pueden ser entendidas como títulos patrimoniales equiparables a derechos reales, sino como situaciones jurídico-administrativas temporales y esencialmente condicionadas. En esta línea, la jurisprudencia del Tribunal Supremo ha reiterado que el concesionario no adquiere un derecho absoluto ni perpetuo sobre el bien demanial, ni una expectativa legítima incondicionada de prórroga. El título concesional queda siempre subordinado al mantenimiento de las circunstancias que justificaron su otorgamiento inicial, lo que implica que la Administración conserva la potestad de revisar o denegar su extensión cuando el interés general así lo exija¹⁴⁵.

Esta precariedad estructural se refuerza por la doctrina que consolida la prevalencia del dominio público frente a cualquier situación jurídica privada. La STS de 23 de diciembre de 1994 negó la posibilidad de adquirir por usucapión bienes integrantes del dominio público marítimo-terrestre, y la STS de 13 de junio de 2003 afirmó el carácter meramente declarativo del deslinde y la prevalencia de la realidad física del dominio público frente a situaciones registrales privadas¹⁴⁶. Estas resoluciones evidencian que la protección del dominio público marítimo-terrestre opera con independencia de situaciones jurídicas privadas consolidadas, lo que resulta particularmente relevante en espacios de elevada sensibilidad ecológica como las marismas de Santoña.

Este criterio debe conectarse con la reforma operada por la Ley 2/2013, que amplió el horizonte temporal máximo de las concesiones hasta setenta y cinco años. Sin embargo, la ampliación del plazo no altera la naturaleza jurídica del título ni elimina su carácter condicionado. La jurisprudencia ha insistido en que la estabilidad jurídica del concesionario no puede prevalecer frente a exigencias constitucionales de protección del dominio público. Así lo reafirmó la STS de 20 de julio de 2009 al subrayar que la gestión del litoral debe interpretarse conforme a su función constitucional, de modo que el interés ambiental prevalezca cuando exista conflicto con intereses económicos particulares¹⁴⁷.

¹⁴⁵ STS (Sala Tercera) de 3 de diciembre de 2009 (RJ 2009/7606), FJ 6.

¹⁴⁶ STS (Sala Tercera) de 23 de diciembre de 1994 (RJ 1994/10248); STS (Sala Tercera) de 13 de junio de 2003 (RJ 2003/4773), FJ 4.

¹⁴⁷ STS (Sala Tercera) de 3 de diciembre de 2009 (RJ 2009/7606), FJ 6.

En el ámbito de espacios integrados en la Red Natura 2000, como ocurre en Santoña, el análisis adquiere una dimensión adicional. El artículo 6 de la Directiva 92/43/CEE, incorporado al ordenamiento interno por la Ley 42/2007, impone la obligación de realizar una evaluación adecuada de cualquier plan o proyecto susceptible de afectar de forma apreciable al espacio protegido¹⁴⁸. La prórroga de una concesión que implique la continuidad de una ocupación o actividad potencialmente lesiva no puede quedar al margen de esta exigencia evaluadora.

La doctrina administrativa ha señalado que la superposición de regímenes de protección refuerza el estándar de control sobre los usos privativos del dominio público¹⁴⁹. En este contexto, el principio de precaución adquiere especial relevancia. Conforme a este principio, consolidado en el Derecho de la Unión Europea y asumido por el ordenamiento interno, la ausencia de certeza científica absoluta no puede justificar la inacción cuando exista riesgo de deterioro ambiental. La decisión sobre la prórroga debe, por tanto, incorporar una valoración preventiva y rigurosa de sus efectos acumulativos.

Por otra parte, la tensión entre protección ambiental y estabilidad concesional exige una ponderación constitucional estructurada. El principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) protege la confianza legítima del concesionario que actuó conforme a la normativa vigente. No obstante, la jurisprudencia ha delimitado el alcance de esta protección, señalando que la confianza legítima no puede convertirse en un obstáculo absoluto frente a exigencias superiores de interés general, especialmente en el ámbito del dominio público natural¹⁵⁰.

En el caso de Santoña, la intervención concurrente de la Administración General del Estado y de la Comunidad Autónoma de Cantabria introduce una dimensión competencial relevante. La competencia estatal sobre el dominio público marítimo-terrestre debe coordinarse con la competencia autonómica en materia de gestión del Parque Natural y de espacios Natura 2000. La jurisprudencia ha destacado la necesidad de cooperación

¹⁴⁸ STS (Sala Tercera) de 20 de julio de 2009 (RJ 2009/6110).

¹⁴⁹ Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, art. 6; Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, art. 46.

¹⁵⁰ Menéndez Rexach, Á. (2004). La ordenación del litoral. Marcial Pons, pp. 110-115; Vaquer Caballería, M. (2013). Derecho del litoral. Tirant lo Blanch, pp. 148-151.

interadministrativa para garantizar la coherencia de las decisiones adoptadas sobre bienes demaniales con protección ambiental reforzada¹⁵¹.

El régimen transitorio de la Ley 2/2013 plantea dudas sobre su compatibilidad con la protección en espacios de alta fragilidad ecológica. Aunque la ampliación de plazos puede justificarse en términos de seguridad jurídica, su aplicación indiscriminada podría comprometer el principio de no regresión ambiental. La ponderación debe realizarse caso por caso, valorando la intensidad del impacto y su compatibilidad con los objetivos de conservación.

En definitiva, la jurisprudencia constitucional y contencioso-administrativa configura un marco interpretativo claro: la prórroga concesional en el dominio público marítimo-terrestre no constituye un derecho automático del concesionario, sino una potestad administrativa sujeta a límites constitucionales, ambientales y de proporcionalidad. En espacios como las marismas de Santoña, donde confluyen dominio público natural y protección ambiental reforzada, la interpretación debe ser estricta y garantista, asegurando que la continuidad de usos privativos no comprometa la integridad ecológica del estuario.

¹⁵¹ Constitución Española (1978), art. 9.3; STC 149/1991, de 4 de julio, FJ 4.

6. PROPUESTAS Y CRITERIOS PARA LA COMPATIBILIZACIÓN ENTRE CONCESIONES Y PROTECCIÓN AMBIENTAL

6.1. Principio de proporcionalidad, sostenibilidad y precaución.

La compatibilización entre concesiones demaniales y protección ambiental en el dominio público marítimo-terrestre exige una ponderación estructurada entre los intereses en conflicto. Esta no puede resolverse mediante soluciones automáticas, sino conforme a los principios de proporcionalidad, sostenibilidad y precaución.

El principio de proporcionalidad, opera como límite a la actuación administrativa, exigiendo que cualquier decisión restrictiva o autorizatoria sea adecuada, necesaria y proporcionada en sentido estricto¹⁵². En el ámbito del dominio público marítimo-terrestre, ello implica que la Administración debe valorar si la prórroga o mantenimiento de una concesión resulta idónea para satisfacer el interés general sin comprometer los valores ambientales protegidos.

La STC 149/1991 afirmó que el dominio público marítimo-terrestre constituye un bien constitucionalmente protegido cuya regulación debe orientarse a garantizar su preservación frente a procesos de degradación¹⁵³. En coherencia con esta doctrina, el Tribunal Supremo ha señalado que el interés general vinculado a la protección ambiental prevalece frente a intereses económicos particulares cuando exista incompatibilidad material¹⁵⁴. Sin embargo, esta prevalencia no excluye la necesidad de una ponderación individualizada, especialmente cuando el uso concesional presenta un arraigo histórico o una relevancia socioeconómica significativa.

Desde esta perspectiva, la aplicación del principio de proporcionalidad exige:

- Evaluar la intensidad real del impacto ambiental.
- Considerar alternativas menos lesivas.
- Analizar la posibilidad de imponer condiciones correctoras o limitaciones temporales.
- Valorar la existencia de derechos o expectativas legítimas consolidadas.

¹⁵² STC 66/1995, de 8 de mayo.

¹⁵³ STC 149/1991, de 4 de julio.

¹⁵⁴ STS de 20 de julio de 2009 (RJ 2009/6110).

El principio de sostenibilidad, por su parte, deriva directamente del artículo 45 CE y ha sido desarrollado por la Ley 42/2007¹⁵⁵. Este principio impone una gestión equilibrada de los recursos naturales, orientada a satisfacer las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras. En el caso de concesiones en espacios como las marismas de Santoña, la sostenibilidad exige que la continuidad del uso privativo no deteriore de forma irreversible los ecosistemas estuarinos ni comprometa la integridad de los hábitats protegidos por la Directiva 92/43/CEE¹⁵⁶.

La jurisprudencia contencioso-administrativa ha reconocido que la protección ambiental constituye un interés público de carácter prevalente, capaz de justificar restricciones intensas sobre situaciones jurídicas previamente constituidas¹⁵⁷. No obstante, esta prevalencia no debe interpretarse como una habilitación para decisiones arbitrarias o desproporcionadas, sino como un mandato de gestión ambiental responsable.

Especial relevancia adquiere el principio de precaución, consolidado en el Derecho de la Unión Europea y proyectado sobre el ordenamiento interno a través de la normativa ambiental. Conforme a este principio, cuando exista incertidumbre científica sobre el alcance de un posible daño ambiental, la Administración debe adoptar medidas preventivas aun en ausencia de certeza absoluta¹⁵⁸. En materia concesional, ello implica que la prórroga de un título en un espacio protegido no puede acordarse sin una evaluación técnica rigurosa de sus efectos acumulativos y sin garantizar que no se producirá un deterioro apreciable del espacio Natura 2000.

La aplicación conjunta de estos tres principios permite articular un modelo de compatibilización que evite tanto la consolidación automática de concesiones potencialmente incompatibles como la revocación indiscriminada de usos históricamente integrados en el territorio. Desde una perspectiva propositiva, pueden formularse los siguientes criterios interpretativos:

1. La prórroga concesional debe condicionarse a la superación de una evaluación ambiental específica cuando el bien se encuentre integrado en espacios protegidos.

¹⁵⁵ Ley 42/2007, arts. 2 y 45.

¹⁵⁶ Directiva 92/43/CEE, art. 6.

¹⁵⁷ STS de 28 de febrero de 2007 (RJ 2007/2066).

¹⁵⁸ Principio de precaución, jurisprudencia del TJUE (asunto C-127/02).

2. Deben imponerse cláusulas de revisión periódica vinculadas a indicadores ambientales objetivos.
3. La duración de la prórroga debe modularse en función del grado de impacto ecológico.
4. Debe reforzarse la coordinación entre la Administración General del Estado y la Comunidad Autónoma competente en materia ambiental.
5. La confianza legítima del concesionario debe ponderarse caso por caso, evitando convertirla en un blindaje frente a exigencias ambientales sobrevenidas.

En definitiva, la compatibilización entre concesiones y protección ambiental no puede construirse sobre la lógica de la prevalencia automática de uno u otro interés, sino sobre un modelo de ponderación estructurada y técnica que respete el carácter demanial del bien y la función constitucional de protección ambiental. En espacios de elevada fragilidad ecológica como las marismas de Santoña, esta exigencia se intensifica, imponiendo una interpretación restrictiva de las prórrogas y una aplicación rigurosa del principio de precaución.

6.2. Criterios para la evaluación y prórroga de concesiones en espacios protegidos

La evaluación y eventual prórroga de concesiones demaniales en espacios sometidos a protección ambiental reforzada exige la aplicación de criterios jurídicos específicos que permitan garantizar la coherencia entre el régimen del dominio público marítimo-terrestre y las obligaciones derivadas del Derecho ambiental nacional y europeo.

Cuando el bien demanial se integra en espacios pertenecientes a la Red Natura 2000, como sucede en las marismas de Santoña, el análisis concesional debe incorporar necesariamente las exigencias establecidas en el artículo 6 de la Directiva 92/43/CEE, incorporado al ordenamiento interno por la Ley 42/2007¹⁵⁹. Conforme a esta normativa, cualquier plan o proyecto susceptible de afectar de forma apreciable a un espacio protegido debe someterse a una evaluación adecuada de sus repercusiones sobre el lugar.

¹⁵⁹ Directiva 92/43/CEE, art. 6; Ley 42/2007, arts. 45 y ss.

La prórroga implica la continuidad de una actividad con posibles efectos acumulativos. En consecuencia, debe someterse a una evaluación actualizada que valore:

- La evolución del estado de conservación del espacio.
- La compatibilidad del uso con los objetivos de gestión aprobados.
- El impacto acumulativo derivado de otras actividades concurrentes.
- La existencia de nuevas exigencias normativas sobrevenidas.

La jurisprudencia del Tribunal Supremo ha reiterado que la concesión demanial no genera un derecho adquirido a su renovación automática, sino una situación jurídica condicionada al mantenimiento de los presupuestos que justificaron su otorgamiento inicial¹⁶⁰. Este criterio impide entender la prórroga como una consecuencia automática del transcurso del tiempo o de la inversión realizada por el concesionario.

Desde la perspectiva del principio de precaución, consolidado en el Derecho de la Unión Europea, la evaluación debe adoptar un estándar preventivo reforzado. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en el asunto C-127/02 (Waddenvereniging), estableció que la autorización de un plan o proyecto en un espacio Natura 2000 solo puede concederse cuando no exista duda científica razonable sobre la ausencia de efectos perjudiciales para la integridad del lugar¹⁶¹. Este estándar resulta plenamente trasladable a la decisión de prórroga concesional en espacios protegidos.

A partir de este marco normativo y jurisprudencial, pueden formularse los siguientes criterios técnicos para la evaluación y eventual prórroga:

1. Evaluación ambiental específica y actualizada.

La prórroga debe condicionarse a la realización de una evaluación adecuada conforme al artículo 6 de la Directiva 92/43/CEE y a los artículos 45 y siguientes de la Ley 42/2007. No basta con invocar evaluaciones anteriores si las condiciones ecológicas han variado.

¹⁶⁰ STS de 3 de diciembre de 2009 (RJ 2009/7606).

¹⁶¹ TJUE, asunto C-127/02, Waddenvereniging y Vogelbeschermingsvereniging.

2. Ponderación reforzada del interés general ambiental.

De acuerdo con la STC 149/1991, el dominio público marítimo-terrestre constituye un bien constitucionalmente protegido cuya gestión debe orientarse prioritariamente a su preservación¹⁶². En espacios protegidos, la ponderación debe inclinarse hacia la conservación cuando exista conflicto relevante.

3. Temporalidad modulada.

Aunque la Ley 2/2013 permite ampliaciones hasta setenta y cinco años, la duración concreta de la prórroga puede modularse en función del grado de afección ambiental¹⁶³. La Administración no está obligada a conceder el máximo legal, sino a justificar la duración conforme al principio de proporcionalidad.

4. Condiciones ambientales adicionales.

La prórroga puede supeditarse a la imposición de obligaciones específicas de restauración, mitigación o adaptación progresiva de la actividad, garantizando que el uso evolucione conforme a los objetivos de conservación.

5. Revisión periódica obligatoria.

En espacios de alta sensibilidad ecológica, resulta recomendable incorporar cláusulas de revisión periódica vinculadas a indicadores ambientales objetivos, permitiendo adaptar el título concesional a la evolución del ecosistema.

6. Coordinación interadministrativa efectiva.

La competencia estatal sobre el dominio público marítimo-terrestre debe ejercerse en coordinación con la Comunidad Autónoma competente en materia de gestión ambiental, conforme a los principios de cooperación y lealtad institucional¹⁶⁴. La decisión concesional no puede adoptarse de forma aislada respecto de los instrumentos de planificación ambiental vigentes.

¹⁶² STC 149/1991, de 4 de julio.

¹⁶³ Ley 2/2013, art. 1 (modificación del art. 66 de la Ley 22/1988).

¹⁶⁴ STS de 11 de marzo de 2011 (RJ 2011/2464).

En definitiva, la evaluación y prórroga de concesiones en espacios protegidos no puede reducirse a una cuestión meramente temporal o patrimonial. Se trata de una decisión compleja que debe integrar el régimen constitucional del dominio público, la normativa ambiental europea y nacional y la jurisprudencia consolidada sobre la naturaleza condicionada del título concesional. En espacios como las marismas de Santoña, donde confluyen dominio público natural y protección ambiental reforzada, la prórroga debe configurarse como una decisión excepcional y rigurosamente motivada, orientada a garantizar la integridad ecológica del espacio sin desconocer la necesidad de seguridad jurídica.

6.3. El papel de las distintas Administraciones en la protección y el uso sostenible del litoral.

La protección y gestión del dominio público marítimo-terrestre no puede entenderse como una competencia atribuida a una única Administración, sino como el resultado de una actuación coordinada entre distintos niveles territoriales, en la que confluyen competencias estatales, autonómicas y locales. Esta distribución competencial, lejos de ser meramente formal, tiene una incidencia directa en la efectividad de las medidas de protección ambiental y en la regulación de los usos privativos del litoral.

En primer lugar, corresponde a la Administración General del Estado, en virtud del artículo 132 de la Constitución Española, la titularidad del dominio público marítimo-terrestre, así como la competencia para su delimitación, gestión y otorgamiento de concesiones¹⁶⁵.

No obstante, esta competencia estatal coexiste con las atribuciones de las Comunidades Autónomas en materia de medio ambiente y ordenación del territorio¹⁶⁶. En particular, corresponde a estas la gestión de los espacios naturales protegidos, la aprobación de instrumentos de planificación ambiental (como los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales o los Planes Rectores de Uso y Gestión) y la evaluación ambiental de actividades susceptibles de afectar al medio natural¹⁶⁷. En espacios como las marismas de Santoña, esta competencia resulta especialmente relevante, ya que la Comunidad

¹⁶⁵ Art. 132 de la Constitución Española de 1978.

¹⁶⁶ Art. 148.1. 9ª y 148.1. 3ª de la Constitución Española.

¹⁶⁷ Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.

Autónoma de Cantabria desempeña un papel decisivo en la definición de los usos compatibles con los objetivos de conservación.

Por su parte, las entidades locales intervienen principalmente a través de sus competencias urbanísticas y de gestión del territorio, participando en la ordenación del litoral, en la concesión de licencias y en la prestación de servicios públicos vinculados al uso de las playas y zonas costeras¹⁶⁸. Aunque su papel es más limitado desde el punto de vista del dominio público, su proximidad al territorio las convierte en actores clave para la aplicación efectiva de las políticas de gestión del litoral.

Sin embargo, la coexistencia de estos niveles administrativos no está exenta de tensiones. La superposición de competencias puede dar lugar a conflictos interpretativos, especialmente en relación con la compatibilidad de determinadas concesiones con la normativa ambiental o con los instrumentos de planificación territorial. En este sentido, la práctica administrativa ha puesto de manifiesto la existencia de criterios dispares entre Administraciones, lo que puede generar inseguridad jurídica tanto para los operadores económicos como para los propios poderes públicos¹⁶⁹.

El principal problema no es la distribución competencial, sino la falta de coordinación efectiva. En este contexto, resulta necesario reforzar los instrumentos de cooperación interadministrativa, especialmente en espacios de elevada sensibilidad ecológica como las marismas de Santoña. La articulación de procedimientos conjuntos, la emisión de informes vinculantes en materia ambiental y la integración de criterios ecológicos en las decisiones sobre concesiones demaniales constituyen elementos esenciales para garantizar una gestión sostenible del litoral¹⁷⁰.

Asimismo, debe destacarse que el principio de protección del medio ambiente, consagrado en el artículo 45 de la Constitución Española, actúa como criterio rector que debe informar la actuación de todas las Administraciones públicas¹⁷¹. Este principio exige que las decisiones relativas al uso del dominio público marítimo-terrestre no se limiten a

¹⁶⁸ Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

¹⁶⁹ PAREJO ALFONSO, L., *Derecho administrativo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2011.

¹⁷⁰ VAQUER CABALLERÍA, M., *El dominio público marítimo-terrestre*, Civitas, 2013.

¹⁷¹ Art. 45 de la Constitución Española de 1978.

una valoración económica o formal, sino que integren de manera prioritaria los objetivos de conservación y sostenibilidad.

En definitiva, el papel de las distintas Administraciones en la protección y uso sostenible del litoral no puede entenderse de forma aislada, sino como un sistema interdependiente en el que la eficacia de la actuación pública depende de la coordinación y coherencia entre los distintos niveles competenciales. En el caso de las marismas de Santoña, esta necesidad se manifiesta con especial intensidad, al tratarse de un espacio en el que convergen el régimen del dominio público marítimo-terrestre y un marco de protección ambiental reforzado. La correcta articulación de estas competencias constituye, por tanto, un elemento clave para garantizar la compatibilización entre concesiones demaniales y protección del medio ambiente, objetivo central del presente trabajo.

6.4 Propuesta de mejora normativa o interpretativa

El análisis del régimen de las concesiones demaniales en el dominio público marítimo-terrestre, y en particular su aplicación en espacios de elevada sensibilidad ecológica como las marismas de Santoña, pone de manifiesto la necesidad de avanzar hacia una reinterpretación del modelo vigente que permita corregir algunas de sus disfunciones más relevantes.

La regulación actual, especialmente tras la reforma introducida por la Ley 2/2013, ha reforzado la estabilidad de los concesionarios mediante la ampliación de los plazos y la posibilidad de prórrogas extraordinarias. Sin embargo, esta evolución normativa ha generado un cierto desplazamiento del equilibrio tradicional del régimen demanial, en el que la temporalidad y la excepcionalidad del uso privativo constituían elementos estructurales. En este contexto, parece necesario reorientar el sistema hacia una mayor coherencia con la función constitucional del dominio público marítimo-terrestre.

Una de las principales cuestiones que se plantean es la excesiva homogeneidad del régimen de duración de las concesiones. La previsión de plazos amplios, aplicables con carácter general, no tiene en cuenta la diversidad de situaciones existentes en el litoral, especialmente cuando se trata de espacios integrados en la Red Natura 2000 o sometidos a figuras de protección ambiental reforzada. Desde esta perspectiva, resultaría conveniente que el marco normativo incorporase una mayor flexibilidad, permitiendo

adaptar la duración de las concesiones a las características ecológicas del espacio afectado y a la intensidad del impacto de la actividad desarrollada¹⁷².

Del mismo modo, la práctica administrativa revela que el régimen de prórrogas sigue presentando una cierta inercia favorable a la continuidad de los usos existentes, incluso en contextos en los que la evolución del marco ambiental exigiría una revisión más estricta. Aunque jurídicamente la prórroga no constituye un derecho automático del concesionario, en la práctica tiende a configurarse como una expectativa reforzada. En este sentido, sería necesario consolidar una interpretación más exigente del régimen de prórrogas, en la que la Administración lleve a cabo una verdadera evaluación actualizada de la compatibilidad del uso con el interés general, y en particular con los objetivos de conservación ambiental¹⁷³.

Esta reinterpretación cobra especial relevancia si se tiene en cuenta que la prórroga no es una mera prolongación temporal del título originario, sino un nuevo acto administrativo que debe fundamentarse en las circunstancias existentes en el momento de su otorgamiento. Desde esta óptica, la continuidad del uso concesional no puede justificarse exclusivamente en la existencia de inversiones previas o en la antigüedad del título, sino que debe someterse a una ponderación real entre los intereses económicos y la protección del dominio público.

Asimismo, el análisis realizado pone de manifiesto la necesidad de reforzar los mecanismos de coordinación entre las distintas Administraciones públicas. La gestión del litoral, especialmente en espacios protegidos, exige una actuación integrada en la que las decisiones relativas a concesiones demaniales no se adopten de forma aislada, sino en conexión con los instrumentos de planificación ambiental y territorial. La introducción de informes ambientales con carácter vinculante o la articulación de procedimientos conjuntos podría contribuir a garantizar una mayor coherencia en la toma de decisiones¹⁷⁴.

Junto a ello, resulta necesario avanzar hacia una mayor claridad en los criterios aplicables a la concesión y prórroga de títulos demaniales. La actual diversidad de interpretaciones administrativas genera un cierto grado de inseguridad jurídica, que afecta tanto a los

¹⁷² Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral.

¹⁷³ Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad; STS de 3 de diciembre de 2009.

¹⁷⁴ VAQUER CABALLERÍA, M., *El dominio público marítimo-terrestre*, Civitas, 2013.

concesionarios como a la propia efectividad de la protección ambiental. En este sentido, la elaboración de directrices interpretativas claras permitiría reforzar la previsibilidad del sistema y evitar soluciones dispares ante situaciones similares.

Finalmente, debe considerarse la conveniencia de promover, de manera gradual y proporcionada, la reversión de aquellos usos que resulten claramente incompatibles con la protección del medio ambiente, especialmente en espacios de alto valor ecológico. Esta reversión no debe entenderse como una medida automática, sino como el resultado de una evaluación caso por caso, en la que se tenga en cuenta tanto la intensidad del impacto ambiental como la posibilidad de reubicación de la actividad.

En definitiva, la prórroga concesional en el dominio público marítimo-terrestre debe interpretarse de forma restrictiva, como una decisión excepcional y condicionada a una valoración actualizada de su compatibilidad con la protección ambiental.

7. CONCLUSIONES

El presente trabajo ha permitido examinar el régimen jurídico de las concesiones demaniales en el dominio público marítimo-terrestre a partir del estudio específico de las marismas de Santoña, no como un supuesto anecdótico, sino como un escenario paradigmático en el que se manifiestan con especial intensidad las tensiones estructurales del modelo jurídico del litoral.

El análisis efectuado confirma que el dominio público marítimo-terrestre, conforme a los artículos 132 y 45 de la Constitución Española, responde a un modelo constitucionalizado de protección en el que la utilización privativa solo puede admitirse con carácter excepcional, temporal y estrictamente subordinado al interés general. Esta subordinación no constituye una cláusula formal, sino el núcleo estructural del régimen demanial. En consecuencia, las concesiones no son una manifestación de disponibilidad patrimonial del bien, sino una técnica de gestión condicionada por la función pública de preservación del litoral.

Desde esta perspectiva, el problema central no reside en la existencia originaria de concesiones, sino en su prolongación en el tiempo mediante mecanismos de prórroga. La reforma introducida por la Ley 2/2013, al ampliar de forma significativa la duración máxima de los títulos concesionales y articular un régimen transitorio de prórrogas extraordinarias, ha reforzado la estabilidad jurídica del concesionario. Sin embargo, esta ampliación temporal desplaza el centro de gravedad del modelo demanial desde la protección del bien hacia la consolidación del uso, generando una tensión estructural con la función constitucional del dominio público cuando se proyecta sobre espacios cuya protección ambiental se ha intensificado progresivamente.

El estudio del caso de las marismas de Santoña permite afirmar que la pervivencia de concesiones en espacios naturales protegidos no puede justificarse por su mera antigüedad ni por la existencia de expectativas económicas consolidadas. La compatibilidad de los usos debe valorarse conforme a las condiciones actuales del espacio y a los objetivos de conservación vigentes. La prórroga no constituye una consecuencia natural del título originario, sino un nuevo acto administrativo que exige una evaluación rigurosa, actualizada y técnicamente fundada del interés general.

El análisis realizado evidencia que, en la práctica, persiste una inercia administrativa favorable al mantenimiento de los usos existentes, lo que dificulta la revisión efectiva de su adecuación ambiental. Esta circunstancia pone de relieve que el marco normativo vigente, aunque formalmente coherente con los principios del dominio público, presenta limitaciones en su aplicación práctica, especialmente en lo relativo al control sustantivo de las prórrogas en espacios protegidos.

A juicio de quien suscribe, el equilibrio entre seguridad jurídica y protección ambiental no puede resolverse mediante una equiparación abstracta de intereses. El mandato constitucional de protección del medio ambiente, en conexión con la naturaleza demanial del litoral, impone una prevalencia estructural del interés ecológico cuando exista incompatibilidad material entre el uso privativo y la conservación efectiva del espacio protegido. No se trata de una opción política ni de una preferencia axiológica, sino de una consecuencia necesaria del propio diseño constitucional del dominio público.

En consecuencia, en espacios como las marismas de Santoña, las prórrogas concesionales deben interpretarse de forma restrictiva y condicionarse a una evaluación ambiental estricta, en aplicación de los principios de precaución, proporcionalidad y sostenibilidad. La continuidad del uso solo resulta jurídicamente legítima cuando pueda garantizarse, de forma objetiva y científicamente fundada, que no compromete los valores que justifican la especial protección del espacio.

El análisis del anteproyecto de reforma del Reglamento General de Costas refuerza la necesidad de recuperar el carácter verdaderamente temporal, condicionado y revisable de las concesiones. No obstante, la eficacia de cualquier reforma dependerá menos del tenor literal de la norma que de su aplicación efectiva por parte de las Administraciones públicas, cuya actuación deberá integrar de manera real, y no meramente formal, los criterios ambientales en la toma de decisiones.

En definitiva, el modelo constitucional del dominio público marítimo-terrestre no permite una interpretación expansiva de las prórrogas concesionales en espacios de alto valor ecológico. Cuando la continuidad del uso genere una duda razonable sobre su compatibilidad ambiental, debe prevalecer la protección del espacio natural. Esta no es una opción política, sino una exigencia derivada del propio diseño constitucional del dominio público y del mandato de protección ambiental que lo informa.

8. BIBLIOGRAFÍA

LEGISLACIÓN Y NORMATIVA:

Constitución Española. (1978). *Boletín Oficial del Estado*, núm. 311, de 29 de diciembre de 1978.

Convenio relativo a los Humedales de Importancia Internacional especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas (Convenio Ramsar). (1971).

Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres. *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, L 206, de 22 de julio de 1992.

Directiva 2009/147/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de noviembre de 2009, relativa a la conservación de las aves silvestres.

Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de Costas. (2013). *Boletín Oficial del Estado*, núm. 129, de 30 de mayo de 2013.

Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 80.

Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas. (1988). *Boletín Oficial del Estado*, núm. 181, de 29 de julio de 1988.

Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad. (2007). *Boletín Oficial del Estado*, núm. 299, de 14 de diciembre de 2007.

Gobierno de Cantabria. (2006). Ley 4/2006, de declaración del Parque Natural de las Marismas de Santoña, Victoria y Joyel.

Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico. (2026). Anteproyecto de Real Decreto por el que se modifica el Reglamento General de Costas, aprobado por Real Decreto 876/2014.

JURISPRUDENCIA:

Tribunal Constitucional. (1991, 4 de julio). Sentencia 149/1991.

Tribunal de Justicia de la Unión Europea. (2004). Asunto C-127/02, *Waddenvereniging*.

Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo), de 23 de diciembre de 1994 (RJ 1994/10248).

Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo), de 21 de febrero de 2003 (RJ 2003/1603).

Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo), de 13 de junio de 2003 (RJ 2003/4773).

Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo), de 17 de octubre de 2006 (RJ 2006/7445).

Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo), de 28 de febrero de 2007 (RJ 2007/2066).

Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo), de 20 de julio de 2009 (RJ 2009/6110).

Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo), de 3 de diciembre de 2009 (RJ 2009/7606).

Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo), de 19 de octubre de 2009.

Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo), de 11 de marzo de 2011 (RJ 2011/2464).

Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo), de 10 de mayo de 2012 (RJ 2012/6673).

DOCTRINA:

García de Enterría, E., & Fernández, T. R. (2017). Curso de derecho administrativo (Vol. I, 18.^a ed.). Civitas–Thomson Reuters.

Menéndez Rexach, Á. (dir.) (2018). Homenaje al profesor Ángel Menéndez Rexach. Tirant lo Blanch.

Parejo Alfonso, L. (2011). Derecho administrativo. Parte general. Tirant lo Blanch.

Vaquero Caballería, M. (2018). Estudios de derecho público (en homenaje a Luciano Parejo Alfonso). Tirant lo Blanch.

DOCUMENTACIÓN INSTITUCIONAL Y TÉCNICA:

Confederación Española de Hoteles y Alojamientos Turísticos (CEHAT). (2026, 12 de marzo). *CEHAT informa 020/26: Un caballo de Troya: el anteproyecto de modificación del Reglamento General de Costas* [Documento interno del sector no disponible públicamente].

European Environment Agency. (s.f.). *Natura 2000 network viewer: Marismas de Santoña, Victoria y Joyel (ES0000143)*. https://natura2000.eea.europa.eu/?views=Sites_View (última consulta: 26/03/2026).

Gobierno de Cantabria. (s.f.). *Parque Natural de las Marismas de Santoña, Victoria y Joyel*. <https://www.cantabria.es/web/comunicados/w/el-parque-natural-de-las-marismas-de-santo%C3%B1a-formar%C3%A1-parte-del-nuevo-proyecto-de-conservaci%C3%B3n-life-humedales> (última consulta: 26/03/2026).

Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico. (s.f.). *Protección del dominio público marítimo-terrestre*. <https://www.miteco.gob.es/es/costas/temas/procedimientos-gestion-dominio-publico-maritimo-terrestre.html> (última consulta: 26/03/2026).

Red Natura 2000. (s.f.). *Marismas de Santoña, Victoria y Joyel*.
<https://rednatura2000cantabria.ihcantabria.com/> (portal institucional; última consulta: 26/03/2026).