

## SECCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

**12754** Pleno. Sentencia 90/2022, de 30 de junio de 2022. Recurso de inconstitucionalidad 1062-2022. Interpuesto por la Xunta de Galicia en relación con el artículo 20 y la disposición derogatoria única de la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética. Principio de seguridad jurídica y reserva de ley en la regulación del régimen jurídico de los bienes de dominio público: constitucionalidad de las previsiones legales relativas a la duración de los títulos de ocupación del demanio marítimo y sus prórrogas.

ECLI:ES:TC:2022:90

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por el magistrado don Pedro José González-Trevijano Sánchez, presidente; los magistrados don Juan Antonio Xiol Ríos, don Santiago Martínez-Vares García, don Antonio Narváez Rodríguez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Cándido Conde-Pumpido Tourón; la magistrada doña María Luisa Balaguer Callejón; los magistrados don Ramón Sáez Valcárcel y don Enrique Arnaldo Alcubilla, y las magistradas doña Concepción Espejel Jorquera y doña Inmaculada Montalbán Huertas, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

## SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 1062-2022, interpuesto por la Xunta de Galicia contra el artículo 20 y la disposición derogatoria única de la Ley 7/2021, de 20 mayo, de cambio climático y transición energética. Ha comparecido y formulado alegaciones el abogado del Estado. Ha sido ponente el magistrado don Santiago Martínez-Vares García.

**I. Antecedentes**

1. Mediante demanda de inconstitucionalidad presentada en el Tribunal el 18 de febrero de 2022, la Xunta de Galicia impugna el art. 20 y la disposición derogatoria única de la Ley 7/2021, de 20 mayo, de cambio climático y transición energética (en adelante Ley 7/2021), por prescindir de un régimen cierto sobre la extensión de las concesiones de ocupación del dominio público marítimo y sus prórrogas, vulnerando el principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) y la reserva de ley establecida en la Constitución (art. 132.2 CE).

En primer lugar, el letrado de la Xunta considera que Galicia tiene legitimación para interponer un recurso de inconstitucionalidad en materia no competencial (citando las SSTC 68/2007 y 176/2019), particularmente por la conexión del dominio público marítimo-terrestre con ciertas competencias autonómicas del art. 27 del Estatuto de Autonomía para Galicia (informes, autorizaciones y planificación; ordenación del territorio; instalaciones y obras; infraestructuras; montes; aguas; patrimonio histórico; deporte y ocio; promoción del desarrollo comunitario; planificación y desarrollo económico; marisqueo o apicultura; cofradías o pesquerías).

En segundo lugar, expone la evolución normativa sobre las concesiones privativas del dominio público marítimo-terrestre, y sus prórrogas a través de una extensa

referencia a la Ley 22/1988, de 28 de julio, de costas (en adelante, LC); al Real Decreto 1471/1989, de 1 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento general para desarrollo y ejecución de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de costas; a la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de costas (en adelante, Ley 2/2013), y al Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento general de costas, así como a los dictámenes del Consejo de Estado núm. 705/2014, de 17 de septiembre, al proyecto de real decreto por el que se aprueba el Reglamento general de costas, y núm. 204/2020, de 12 de marzo, al anteproyecto de ley de cambio climático y transición energética. Tras esa exposición concluye que esta materia ha estado siempre presidida por la búsqueda de la seguridad jurídica. Por el contrario, el art. 20 de la Ley 7/2021 no ofrece ninguna justificación sobre su alcance en las costas, ni recoge disposiciones transitorias para regular las situaciones anteriores, incluyendo una disposición derogatoria genérica.

En tercer lugar, repasa la doctrina constitucional sobre el principio de seguridad jurídica (con cita de las SSTC 46/1990, FJ 4; 150/1990; 136/2011; 181/2016; 135/2018, FJ 5, y 14/2021) y la reserva de ley en materia de dominio público marítimo-terrestre (con cita de la STC 233/2015), y afirma, por una parte, que no es constitucional que el legislador se mueva en la indeterminación, imponiendo a la administración la labor de rellenar las lagunas legislativas, y por otra parte, considera que la confusión generada por la Ley 7/2021 (en su art. 20 y disposición derogatoria única) acerca del plazo de duración de las concesiones o de las prórrogas, o sobre los requisitos para las concesiones sobre el dominio público marítimo –tanto respecto de antiguos titulares, como de nuevos peticionarios– transgrediría la reserva de ley constitucional.

En cuarto lugar, tras reproducir los apartados 3 y 4 del art. 20 de la Ley 7/2021, referentes a la regulación de los títulos de ocupación del dominio público marítimo-terrestre y sus prórrogas y al cómputo de su plazo de duración, y el contenido de la disposición derogatoria única de la misma ley, sostiene su inconstitucionalidad, en cuanto que dejan en la penumbra la pervivencia del art. 2 de la Ley 2/2013 y la vigencia de la disposición transitoria primera de la Ley de costas, sobre el plazo de prórroga de las concesiones sobre el dominio público marítimo-terrestre. En concreto sostiene que:

a) Respecto del art. 20 de la Ley 7/2021, tras repasar los plazos de las concesiones de dominio público marítimo-terrestre derivados de la Ley de costas, de la Ley 2/2013 y de la Ley 7/2021, el letrado de la Xunta concluye que esta última ha omitido deliberadamente el régimen del art. 2 de la Ley 2/2013 y de la disposición transitoria primera de la Ley de costas, lo cual, unido a la genérica disposición derogatoria única de la Ley 7/2021, hace que actualmente se ignore si las concesiones demaniales anteriores a la Ley de costas pueden, mediante su prórroga, superar el plazo inicial, o si –conforme a la Ley 7/2021– el plazo máximo incluiría las prórrogas.

El art. 2 de la Ley 2/2013 estableció la legalidad de la concesión más la prórroga (como se deducía del dictamen del Consejo de Estado núm. 705/2014, de 17 de septiembre), pudiendo alcanzar hasta los setenta y cinco años; sin embargo, ahora el art. 20.4 de la Ley 7/2021 incluye la duración de la concesión con «todas sus prórrogas», e indica que no puede superar los setenta y cinco años, declarando la ilegalidad del exceso. Por lo tanto, actualmente, ya no se sabe si el régimen del art. 2 de la Ley 2/2013 ha sido abolido por la disposición derogatoria de la Ley 7/2021, ni si continúa resultando válida la declaración de la STC 233/2015, que admitía la prórroga extraordinaria de las concesiones anteriores a la Ley de costas, justificándola en la equiparación de todos los derechos concesionales al plazo máximo de setenta y cinco años (introducido por la Ley 2/2013).

Además, la entrada en vigor de la Ley 7/2021 genera dudas interpretativas insalvables: se ignora si el plazo máximo de setenta y cinco años de prórroga previsto en su art. 20.4 de la Ley 7/2021 debe dar lugar a una revisión de oficio de las prórrogas extraordinarias concedidas antes de su entrada en vigor; se desconoce la extensión de las prórrogas de las concesiones otorgadas antes de la Ley 2/2013, o de las que –

amparadas en la disposición transitoria primera de la Ley de costas– se concedan tras la entrada en vigor de la Ley 7/2021; las concesiones amparadas en la disposición transitoria primera de la Ley de costas (basadas en derechos reconocidos en sentencia judicial firme o en virtud de inscripciones en el registro de propiedad) no resultarán prorrogables tras la Ley 7/2021. Por lo tanto, se produciría una superposición de distintas normas reguladoras de la misma realidad material, que suscita dudas interpretativas contrarias a la seguridad jurídica (como declaró el dictamen del Consejo de Estado núm. 204/2020, de 12 de marzo).

En resumen, por una parte, el art. 20.4 de la Ley 7/2021 lesionaría el principio de seguridad jurídica, tanto en su vertiente objetiva como en su vertiente subjetiva, incumpliendo el mandato constitucional al legislador de que la producción y aplicación del Derecho estén presididas por criterios de certeza (sobre la identificación y contenido de la norma) y previsibilidad (sobre las consecuencias jurídicas anudadas a su aplicación). Por otra parte, también infringiría la reserva de ley el régimen jurídico del dominio público, particularmente respecto del plazo y de los requisitos para la concesión de autorizaciones, tanto para nuevos peticionarios como para titulares anteriores.

b) En relación con la disposición derogatoria única de la Ley 7/2021 sostiene que su ambigüedad es máxima porque: (i) se desconoce si hay una derogación tácita del art. 2 de la Ley 2/2013, y si el legislador de 2021 ha tomado un camino diferente del de 2013, en el sentido de que las prórrogas no puedan superar los plazos máximos (en cuyo caso coexistirían varios regímenes legales, incompatibles, con objetivos distintos, de imposible conciliación); (ii) la disposición derogatoria única de la Ley 7/2021, al no salvar expresamente el régimen del art. 2 de la Ley 2/2013, lo habría derogado, lo cual entrañaría una retroactividad que afectaría a los derechos adquiridos y al principio de confianza legítima, y (iii) no se puede pretender que la administración colme un vacío legal, mediante actos aplicativos, impugnables ante los tribunales, abocando a los ciudadanos a acudir a la jurisdicción, y a los jueces a resolver sin criterios.

c) Añade que los apartados 3 y 4 del art. 20 de la Ley 7/2021 han omitido cualquier referencia a la Ley 2/2013, generando las siguientes antinomias: (i) aunque las concesiones demaniales anteriores a la Ley 7/2021 no hubiesen sido derogadas, habría cambiado su régimen de prórrogas extraordinarias, pudiendo las prórrogas otorgadas tras la entrada en vigor de la Ley 7/2021 ser revisadas de oficio y anuladas; (ii) se desconoce si en la revisión de las prórrogas extraordinarias del art. 2 de la Ley 2/2013 y de la disposición transitoria primera de la Ley de costas, se tomarán en cuenta los nuevos factores señalados en el art. 20.3 de la Ley 7/2021, junto con los requisitos de la Ley 2/2013; (iii) la confusión se incrementa cuando el art. 20.3 de la Ley 7/2021 establece una remisión respecto de las prórrogas de las concesiones a la Ley de costas, si bien prescindiendo de la Ley 2/2013. Es evidente que la Ley 2/2013 –integrada en la Ley de costas– establecía un régimen pro futuro, y mencionaba condiciones ambientales distintas de las del art. 20.3 de la Ley 7/2021; (iv) el art. 20.3, párrafo segundo, primer inciso, de la Ley 7/2021, al regular las concesiones y sus prórrogas dice que «también se estará a lo previsto en otra normativa aplicable», de lo cual cabría deducir que también remite al art. 2 de la Ley 2/2013, si bien este habría sido derogado por la disposición derogatoria única de la Ley 7/2021; (v) el art. 20.3, párrafo segundo, segundo inciso, de la Ley 7/2021 remite indeterminadamente a los «convenios internacionales que contengan regulación relativa a la costa y al mar y a la conservación y uso sostenible del dominio público marítimo-terrestre», y (vi) La confusión alcanza a los plazos de prórroga, a sus requisitos materiales, y a quiénes afecta, pues se ignora si alcanza a los titulares de prórrogas anteriores o también a los que las tuvieron solicitadas y estas no hubiesen sido resueltas.

d) Finalmente, la Xunta sostiene que la confusa alteración se confirmaría en el proyecto del Reglamento general de costas, consecuencia de la Ley 2/2013, el cual cambia el régimen de la prórroga extraordinaria de las concesiones anteriores a la Ley 2/2013, incluidas las concesiones compensatorias de la disposición transitoria primera de la Ley de costas, evidenciando las propias dudas que padece el Ministerio

para la Transición Ecológica, sobre si se ha derogado, o no, el régimen del art. 2 de la Ley 2/2013.

2. Por providencia de 24 de marzo de 2022, el Pleno del Tribunal Constitucional acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad promovido por la Xunta de Galicia impugnando el art. 20 y la disposición derogatoria única de la Ley 7/2021, de 20 mayo, de cambio climático y transición energética. Asimismo, acordó dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme al art. 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus presidentes, y al Gobierno, a través del ministro de Justicia, al objeto de que en el plazo de quince días pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimasen convenientes. Por último, se ordenó publicar la incoación del proceso en el «Boletín Oficial del Estado», lo que tuvo efecto en el número 80, de 4 de abril de 2022.

3. Mediante sendos escritos presentados en el registro general de este tribunal con fecha de 7 de abril de 2022, el presidente del Senado y la presidenta del Congreso de los Diputados comunicaron el acuerdo de las respectivas mesas de las Cámaras, por el que se personaban en el procedimiento a los efectos de ofrecer su colaboración, a los efectos del art. 88.1 LOTC.

4. Por escrito recibido en el Tribunal el 22 de abril de 2022, el abogado del Estado en la representación que legalmente ostenta, se personó en el recurso de inconstitucionalidad y solicitó se concediera prórroga por el plazo máximo legal para formular alegaciones, habida cuenta del número de asuntos pendientes ante esa abogacía. Por diligencia de ordenación de igual fecha, se tuvo por personado al abogado del Estado y se le prorrogó en ocho días más el plazo concedido por providencia de 24 de marzo, a contar desde el siguiente al de expiración del ordinario.

5. Mediante escrito presentado el 5 de mayo de 2022, el abogado del Estado solicita la desestimación del recurso de inconstitucionalidad.

Según el abogado del Estado, la Xunta de Galicia no estaría impugnando la integridad del art. 20 de la Ley 7/2021 y su disposición derogatoria única, pues solo realiza argumentación justificativa, concreta y específica en relación con el art. 20.4 de esta ley –por las dudas que genera respecto del cómputo de las prórrogas extraordinarias de los títulos de ocupación del dominio público marítimo-terrestre, según hayan sido otorgados antes o después de su entrada en vigor–, y con el art. 20.3 –por la duda sobre si el régimen del título III de la Ley de costas continúa vigente, y por la referencia genérica al resto de la legislación aplicable–. Por lo tanto, entiende el abogado del Estado que debe decaer el recurso, por incumplimiento de la carga argumentativa (SSTC 142/2018, FJ 2, y 82/2020, FJ 2), respecto del art. 20.1 y 2 y la disposición derogatoria única.

A continuación, repasa la tramitación del proyecto de la Ley 7/2021, y se refiere al dictamen del Consejo de Estado núm. 204/2020, de 12 de marzo, en el que se advertía de las dudas sobre el cómputo del límite máximo de setenta y cinco años de prórroga de las concesiones, y sobre el alcance de la nulidad de concesiones posteriores. Expone que, como resultado del procedimiento del art. 33.2 LOTC ante la Comisión Bilateral de Cooperación, el recurso quedó circunscrito al art. 20.3, en consideración a la falta de armonización de la nueva regulación de la Ley 7/2021 con el régimen hasta entonces vigente, y al art. 20.4 en lo referente al alcance sobre las prórrogas extraordinarias concedidas ex art. 2 de la Ley 2/2013, antes de la entrada en vigor de la Ley 7/2021. Afirma que en el trámite de información del nuevo Reglamento general de costas, la Xunta aceptó que el plazo máximo de setenta y cinco años se computaría desde la entrada en vigor de la Ley 7/2021. De ello extrae el abogado del Estado que la Ley 7/2021 no se opone al plazo de prórroga de las concesiones del art. 2 de la Ley 2/2013, y que la nulidad de las concesiones no tendrá aplicación retroactiva.

Así mismo, según el abogado del Estado, debe tenerse en cuenta que la STC 233/2015, FJ 10, declaró la constitucionalidad de la prórroga de setenta y cinco años de la concesión del dominio público marítimo del art. 2 de la Ley 2/2013, que, como apuntó el dictamen del Consejo de Estado núm. 705/2014, de 17 de septiembre, generaba dudas respecto de si dicho término debía computarse desde la concesión inicial o desde su prórroga, hasta que la sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo núm. 1530/2021, de 20 de diciembre, fijó la doctrina aplicable. Añade que en el dominio público marítimo inciden gran variedad de elementos normativos nacionales e internacionales.

A la vista de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre la seguridad jurídica del art. 9.3 CE (SSTC 136/2011, FJ 9, y 133/2015, FJ 10), concluye el abogado del Estado que los preceptos recurridos son constitucionales, en tanto que: a) el art. 20.4 de la Ley 7/2021 no tiene efectos retroactivos, resultando únicamente nulos los actos administrativos que se dicten en su contra tras la entrada en vigor de dicha ley; b) el plazo de setenta y cinco años resulta en cómputo total (concesión y prórrogas), quedando derogado el art. 2.3 de la Ley 2/2013; c) la validez de las prórrogas solicitadas y no resueltas antes de la entrada en vigor de la Ley 7/2021 debe solventarse conforme a los criterios hermenéuticos convencionales [entre otros: (i) antecedentes parlamentarios, (ii) interpretación literal del art. 20.4 de la Ley 7/2021 –nulidad de las concesiones o prórrogas posteriores–, y (iii) normas transitorias de leyes administrativas y del Código civil]; d) el art. 20.3, primer párrafo, de la Ley 7/2021 no presenta problemas interpretativos, al remitir al régimen de la Ley de costas; e) el art. 20.3, segundo párrafo, de la Ley 7/2021 resulta algo más complicado de explicar, por la propia complejidad de la materia del dominio público marítimo-terrestre –reconocida en SSTC 6/2016, 113/2019 y 112/2021–, a la que se añade su incidencia en el cambio climático.

En definitiva, no puede hablarse de una imposibilidad insalvable de conocer la normativa sobre la gestión de las concesiones del dominio público marítimo-terrestre. La Xunta de Galicia no puede exigir un listado cerrado de la normativa aplicable a la entrada en vigor de la Ley 7/2021, congelando el ordenamiento jurídico, y dificultando la solución de nuevos problemas.

6. Por providencia de 28 de junio de 2022 se señaló para la deliberación y votación de la presente sentencia el día 30 del mismo mes y año.

## II. Fundamentos jurídicos

1. Posiciones de las partes. Delimitación del objeto de la impugnación y del enjuiciamiento.

a) Posiciones de las partes.

La Xunta de Galicia interpone recurso de inconstitucionalidad contra el art. 20 y la disposición derogatoria única de la Ley 7/2021, de 20 mayo, de cambio climático y transición energética (en adelante, Ley 7/2021). La recurrente considera que las disposiciones recurridas infringen los arts. 9.3 CE –seguridad jurídica– y 132 CE –reserva de ley–, por la inseguridad jurídica que genera la regulación de los plazos de prórroga de los títulos de ocupación sobre dominio público marítimo-terrestre.

Tal y como se ha expuesto en los antecedentes de la presente resolución, el letrado de la Xunta entiende que la Ley 7/2021 ha omitido deliberadamente el régimen del art. 2 de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de costas (en adelante, Ley 2/2013), y la disposición transitoria primera de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de costas (en adelante, LC), que prorrogaba considerablemente numerosas concesiones demaniales otorgadas con anterioridad. Ello, unido al contenido genérico de la disposición derogatoria única de la Ley 7/2021, da lugar a una inseguridad jurídica acerca de si el régimen del art. 2 de la Ley 2/2013 sigue vigente, ignorándose con la nueva regulación si las concesiones

demaniales anteriores a la Ley de costas pueden –mediante su prórroga– superar el plazo inicial, o si –conforme a la Ley 7/2021 impugnada– el plazo máximo legal incluye las prórrogas. Y finalmente, la recurrente considera que actualmente no se sabe si la regulación del art. 2 de la Ley 2/2013 ha sido derogada, o no, por la genérica disposición derogatoria de la Ley 7/2021, contraviniendo la STC 233/2015, de 5 de noviembre.

La abogacía del Estado, en representación del Gobierno, considera, en primer lugar, que la Xunta ha incumplido la carga argumentativa respecto de la impugnación de los dos primeros apartados del art. 20 de la Ley 7/2021 y también en relación con su disposición derogatoria única. Por otra parte, afirma que los apartados tercero y cuarto del art. 20 de la Ley 7/2021 respetan el principio de seguridad jurídica, pues de su regulación se desprende que el art. 20.4 no tiene efectos retroactivos y la interpretación sobre la validez de las prórrogas solicitadas –y no concedidas– antes de la entrada en vigor de la Ley debe efectuarse con arreglo a los cánones hermenéuticos convencionales. Por otra parte, el art. 20.3 de la Ley 7/2021 no plantea problemas interpretativos, más allá de la complejidad de la materia «dominio público marítimo-terrestre», tal y como ha reconocido la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

b) Delimitación del objeto de la impugnación y del enjuiciamiento.

Con carácter previo, con la finalidad de dar respuesta a la excepción del incumplimiento de la carga argumental opuesta por el abogado del Estado, es preciso confrontar la argumentación del recurso con el contenido de las disposiciones impugnadas, trayendo a colación la doctrina constitucional sobre la exigencia de cumplimiento de la carga impugnatoria que le corresponde al recurrente.

El tenor literal de las disposiciones impugnadas es el siguiente:

«Artículo 20. *Consideración del cambio climático en la planificación y gestión del dominio público marítimo-terrestre.*

1. La planificación y gestión del medio marino se orientarán al incremento de su resiliencia a los efectos del cambio climático.

2. La planificación y gestión de la costa deberán adecuarse a las directrices y medidas contempladas en la Estrategia de adaptación de la costa a los efectos del cambio climático, elaborada en cumplimiento de la disposición adicional octava de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de costas, y perseguirá los siguientes objetivos:

a) Incrementar la resiliencia de la costa española al cambio climático y a la variabilidad climática.

b) Integrar la adaptación al cambio climático en la planificación y gestión de la costa española.

3. Con el fin de garantizar una adecuada adaptación de la costa a los efectos del cambio climático, la gestión de los títulos de ocupación del dominio público marítimo-terrestre y sus prórrogas se llevará a cabo de acuerdo con lo establecido en el título III de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de costas y teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo 13 *ter* de dicha ley.

A estos efectos, también se estará a lo previsto en otra normativa aplicable, así como en convenios internacionales que contengan regulación relativa a la costa y al mar y a la conservación y uso sostenible del dominio público marítimo-terrestre, teniéndose en cuenta factores como el estado y evolución de los ecosistemas, las condiciones hidromorfológicas, climáticas y de dinámica costera; así como la presión acumulada de los diferentes usos que soporta cada tramo de costa.

4. Los plazos de duración de los títulos de ocupación del dominio público marítimo-terrestre se computarán desde su otorgamiento e incluirán todas sus prórrogas, de ser estas posibles, sin superar los plazos máximos establecidos en la Ley 22/1988, de 28 de julio, de costas y en la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de patrimonio de las

administraciones públicas, siendo nulos de pleno derecho los actos administrativos que se dicten tras la entrada en vigor de esta ley en incumplimiento de lo previsto en este artículo.»

«Disposición derogatoria única. *Derogación normativa.*

Quedan derogadas todas las disposiciones de igual o inferior rango que se opongan a esta ley.»

Sobre el alcance de la exigencia de la carga argumental, nos hemos pronunciado en la STC 149/1991, de 4 de julio, FJ 4 B) h), cuyo objeto era precisamente la Ley de costas –y uno de los recurrentes la Xunta de Galicia–, y más recientemente de modo más extenso, en las SSTC 82/2020, de 15 de julio, FJ 2 a), y 68/2021, de 18 de marzo, FJ 2 b), en las que, con cita de otras sentencias anteriores, hemos afirmado que «no basta la mera invocación formal de los preceptos en la demanda [...] o incluso, como sucede en este caso, la existencia en la misma de una solicitud expresa de su declaración de inconstitucionalidad, para que este tribunal deba pronunciarse sobre todos y cada uno de ellos, sino que es preciso, además, que en el cuerpo del recurso se contenga la argumentación específica o razonamientos que fundamenten la presunta contradicción de estos con la norma fundamental [...]. Efectivamente, hemos de recordar aquí una vez más que la impugnación de las normas debe ir acompañada de la preceptiva fundamentación y precisión que permitan al abogado del Estado [...], al que asiste, como parte recurrida, el derecho de defensa, así como a este tribunal, que ha de pronunciar la sentencia, conocer las razones por las que los recurrentes entienden que las disposiciones impugnadas transgreden el orden constitucional (SSTC 118/1996, FJ 2, y 118/1998, FJ 4). Cuando lo que está en juego es la depuración del ordenamiento jurídico, “es carga de los recurrentes no solo la de abrir la vía para que el Tribunal pueda pronunciarse, sino también la de colaborar con la justicia del Tribunal en un pormenorizado análisis de las graves cuestiones que se suscitan. Es justo, pues, hablar [...] de una carga del recurrente y en los casos en que aquella no se observe, de una falta de diligencia procesalmente exigible, que es la diligencia de ofrecer la fundamentación que razonablemente es de esperar” [...]. En particular, es claro que “la presunción de constitucionalidad de normas con rango de ley no puede desvirtuarse sin un mínimo de argumentación y no caben impugnaciones globales y carentes de una razón suficientemente desarrollada” [...]».

Aplicando la doctrina precedente al recurso interpuesto, un repaso del escrito promotor de la Xunta permite concluir que su objeto es la tacha de inseguridad jurídica (art. 9.3 CE) generada respecto de la duración de las concesiones y prórrogas de ocupación del dominio público marítimo-terrestre, especialmente por la omisión en la nueva regulación del régimen de prórrogas del art. 2 de la Ley 2/2013. Esta concreta cuestión aparece regulada en el apartado tercero del art. 20 de la Ley 7/2021, que remite al régimen específico de la Ley de costas y otra normativa aplicable, y en el apartado cuarto de este mismo precepto, que específicamente regula el cómputo de los plazos de duración de los títulos de ocupación del dominio público marítimo-terrestre y establece la sanción de nulidad de pleno derecho de los títulos de ocupación que se otorguen con posterioridad a la entrada en vigor de la Ley 7/2021. De ello resulta evidente que el contenido de los dos primeros apartados del art. 20 de la Ley 7/2021, es completamente ajeno a la duración de tales títulos de ocupación.

De lo anterior se extrae, como afirma el abogado del Estado, que la recurrente no ha formulado pretensión impugnatoria específica, propia o autónoma en relación con los apartados primero y segundo del art. 20 de la Ley 7/2021. Dichos preceptos versan sobre la resiliencia del medio marino frente al cambio climático y sobre la adecuación de la gestión de la costa al cambio climático. En efecto, las alegaciones de la Xunta se concretan exclusivamente en la incertidumbre que ha supuesto la entrada en vigor de la nueva Ley 7/2021, en relación con el régimen jurídico atinente a la duración de los títulos de ocupación del dominio público marítimo-terrestre preexistentes y respecto al cómputo

de las prórrogas anteriores, cuya regulación es objeto exclusivamente de los apartados tercero y cuarto del art. 20 de la Ley 7/2021 y, por tanto, ajena a los dos primeros apartados del mismo precepto.

Ahora bien, no puede darse la razón al abogado del Estado en relación con la inexistencia de carga argumental sobre la inconstitucionalidad de la disposición derogatoria de la Ley 7/2021 (coincidente con la fórmula general revocatoria del art. 2.2 del Código civil). A juicio de la recurrente dicha disposición de carácter genérico, al aparecer vinculada con los apartados tercero y cuarto del art. 20 de la Ley 7/2021, incidiría en el conocimiento de la normativa aplicable y con ello, siguiendo la tesis de la recurrente, en la seguridad jurídica (art. 9.3 CE) alegada como base en el recurso.

En cambio, sí compartimos la posición del abogado del Estado en relación con los dos primeros apartados del art. 20 de la Ley 7/2021, respecto de los cuales la recurrente no ha cumplido con la carga alegatoria exigible para que la contraparte (el Gobierno) pueda defenderse apropiadamente, ni para que este tribunal pueda pronunciarse, a fin de reexaminar la presunción de constitucionalidad que ostentan dichas disposiciones legales.

Finalmente debe indicarse que otro tanto cabría decir respecto de la invocación por el recurrente del art. 132 CE (reserva de ley sobre el dominio público marítimo-terrestre) como norma constitucional de contraste. Sobre este particular, el precepto constitucional aparece únicamente aludido en el epígrafe III B) y mencionado en el epígrafe IV D) de la demanda, como complementario de la tacha de inseguridad jurídica (art. 9.3 CE). Es por ello, que en dichos términos la aludida infracción de la reserva constitucional del dominio público marítimo-terrestre, debe entenderse comprendida en la denuncia del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE).

c) Para concluir este fundamento conviene efectuar una precisión sobre el alcance de nuestra jurisdicción constitucional. En tal sentido, hemos de recordar que en la STC 129/2013, de 4 de junio, FJ 6 b), apuntamos que los aspectos de mera legalidad ordinaria exceden de la función que tiene encomendada este tribunal en el recurso de inconstitucionalidad: «en modo alguno, corresponde al Tribunal Constitucional el control fáctico y de legalidad ordinaria –control de los elementos reglados de los actos de aplicación–, que, en todo caso, exige la función de aplicación de la norma al caso concreto». Y en STC 14/2015, de 5 de febrero, FJ 4, añadimos: «nuestro enjuiciamiento es exclusivamente de constitucionalidad [...] debiendo limitarnos a contrastar con carácter abstracto y, por lo tanto, al margen de su posible aplicación práctica, los concretos preceptos impugnados y las normas y principios constitucionales que integran en cada caso el parámetro de control». De este modo, ya afirmamos, precisamente al enjuiciar la Ley de costas que «ni la existencia de condiciones nuevas [...] ni la eventual litigiosidad a que dé lugar la norma constituyen parámetros válidos para una censura de inconstitucionalidad» en relación con el principio de seguridad jurídica (STC 233/2015, de 5 de noviembre, FJ 16).

2. Doctrina constitucional sobre el principio de seguridad jurídica y su concreta aplicación al dominio público marítimo-terrestre.

Concretado el objeto del recurso de inconstitucionalidad al enjuiciamiento de la eventual infracción del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) por la regulación contenida en los apartados tercero y cuarto del art. 20 y en la disposición derogatoria de la Ley 7/2021, procede recordar la doctrina constitucional relativa a las exigencias derivadas del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), que en este caso se proyecta sobre el dominio público marítimo-terrestre.

Precisamente en dicho ámbito le corresponde al legislador ordinario la obligación de establecer no solo los bienes que integran el dominio público marítimo-terrestre, sino también su régimen jurídico, sujetándose a los principios de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad, así como sopesar el equilibrio entre la integridad del dominio público, sobre todo del natural, y el régimen jurídico de su uso u ocupación

(STC 233/2015, FJ 15), sin desconocer que la interdicción absoluta de cualquier tipo de retroactividad conduciría a situaciones congeladoras del ordenamiento contrarias al art. 9.2 CE, y que dicha regla de irretroactividad no supone la imposibilidad de dotar de efectos retroactivos a las leyes que colisionen con derechos subjetivos de cualquier tipo (SSTC 6/1983, de 4 de febrero, FJ 3; 42/1986, de 10 de abril, FJ 3, y 126/1987, de 16 de julio, FJ 11).

Abordando el contenido y alcance del principio de seguridad jurídica, debemos referirnos por una parte a la STC 234/2012, de 13 de diciembre, FJ 8, en la que recordamos, con cita de otras sentencias, nuestra doctrina anterior respecto del principio de seguridad jurídica consagrado constitucionalmente en el art. 9.3 CE, «dicho principio “ha de entenderse como la certeza sobre el ordenamiento jurídico aplicable y los intereses jurídicamente tutelados (STC 15/1986, de 31 de enero, FJ 1), como la expectativa razonablemente fundada del ciudadano en cuál ha de ser la actuación del poder en la aplicación del Derecho (STC 36/1991, de 14 de febrero, FJ 5), o como la claridad del legislador y no la confusión normativa (STC 46/1990, de 15 de marzo, FJ 4)”. Exigencias, todas ellas, consustanciales al Estado de Derecho y que, por lo mismo, han de ser escrupulosamente respetadas por las actuaciones de los poderes públicos, incluido el propio legislador. Es más, sin seguridad jurídica no hay Estado de Derecho digno de ese nombre. Es la razonable previsión de las consecuencias jurídicas de las conductas, de acuerdo con el ordenamiento y su aplicación por los tribunales, la que permite a los ciudadanos gozar de una tranquila convivencia y garantiza la paz social y el desarrollo económico. “De tal modo, que si en el ordenamiento jurídico en que se insertan las normas, teniendo en cuenta las reglas de interpretación admisibles en Derecho, el contenido o las omisiones de un texto normativo produjeran confusión o dudas que generaran en sus destinatarios una incertidumbre razonablemente insuperable acerca de la conducta exigible para su cumplimiento o sobre la previsibilidad de sus efectos, podría concluirse que la norma infringe el principio de seguridad jurídica».

Por otra parte, más recientemente, en la STC 135/2018, de 13 de diciembre, FJ 5, recogimos extensamente la doctrina constitucional relativa a dicho principio. De este modo afirmamos:

«[D]esde el punto de vista gramatical, el término “seguridad” denota certeza, certidumbre, pero también confianza o previsibilidad. Si tales cualidades se proyectan sobre el ámbito de lo jurídico, podremos definir la seguridad jurídica como la certeza de la norma que hace previsibles los resultados de su aplicación. Sendos aspectos –certeza y previsibilidad– se encuentran íntimamente vinculados. Muestran las dos vertientes objetiva-subjetiva, definitorias de la seguridad jurídica, que aparecen reflejadas en la doctrina del Tribunal Constitucional, cuando afirma que la seguridad jurídica debe ser entendida desde un plano objetivo como la certeza sobre el ordenamiento jurídico aplicable y los intereses jurídicamente tutelados (STC 15/1986, de 31 de enero, FJ 1); pero además, desde una perspectiva subjetiva como la expectativa razonablemente fundada del ciudadano en cuál ha de ser la actuación del poder en la aplicación del Derecho (STC 36/1991, de 14 de febrero, FJ 5). El primero de los aspectos se concreta en que el legislador debe perseguir la claridad y no la confusión normativa, debe procurar que acerca de la materia sobre la que se legisle sepan los operadores jurídicos y los ciudadanos a qué atenerse, y debe huir de provocar situaciones objetivamente confusas (STC 46/1990, de 15 de marzo, FJ 4). La previsibilidad del resultado aplicativo de la norma depende por tanto de la labor del legislador. En suma, solo si en el ordenamiento jurídico en que se insertan y teniendo en cuenta las reglas de interpretación admisibles en Derecho, el contenido o las omisiones de un texto normativo produjeran confusión o dudas en sus destinatarios que generan una incertidumbre razonablemente insuperable acerca de la conducta exigible para su cumplimiento o sobre la previsibilidad de sus efectos, podría concluirse que la norma infringe el principio de seguridad jurídica (SSTC 150/1990, de 4 de octubre, FJ 8; 142/1993, de 22 de abril, FJ 4; y 212/1996, de 19 de diciembre, FJ 15).

Ahora bien, el primer escollo con el que tropieza el reproche de la norma por infracción de la seguridad jurídica, es que las exigencias derivadas de la misma no pueden alcanzar a los defectos de técnica legislativa y tachar de inconstitucionales las omisiones o deficiencias técnicas en las que la norma incurra. El control de constitucionalidad se detiene en los “defectos de técnica legislativa” [STC 225/1998, de 25 de noviembre, FJ 2 A)], en “la perfección técnica de las leyes” [SSTC 226/1993, de 8 de julio, FJ 4, y 225/1998, FJ 2 A)], en su “corrección técnica” (STC 341/1993, de 18 de noviembre, FJ 2), en la “oportunidad de las opciones adoptadas por el legislador” (SSTC 32/2000, de 3 de febrero, FJ 6, y 109/2001, de 26 de abril, FJ 6). El principio de conservación de la ley opera de freno en este ámbito (STC 37/1981, de 16 de noviembre, FJ 5).

La imprecisa línea que delimita el ámbito de la constitucionalidad de la ley y de la falta de calidad de la misma, no facilita las cosas. No es posible enfrentarnos al deslinde a partir de “soluciones apriorísticas o criterios de general aplicación” (STC 147/1986, de 25 de noviembre, FJ 4), puesto “que cada caso problemático puede presentar facetas propias y específicas, será preciso valorar las circunstancias concurrentes” (STC 147/1986, FJ 4). Sí puede obtenerse, vía inferencia, alguna regla que pueda facilitar dicha labor. Si el defecto es irrelevante o salvable, la seguridad jurídica no se ve concernida. A modo de ejemplo, por su irrelevancia no afectan al principio de seguridad jurídica: el uso de fórmulas o términos ininteligibles (STC 37/1981, FJ 5); la calificación errónea de un precepto legislativo como disposición transitoria (STC 225/1998); el carácter marcadamente tautológico de algún precepto (STC 118/1996, de 27 de junio, FJ 3); la técnica de remisión a una normativa estatal derogada (STC 146/1993, de 29 de abril, FJ 6); el uso de términos impropios [STC 149/1991, FJ 3 B) b)] o de terminología que no sea absolutamente precisa [STC 160/1987, de 27 de octubre, FJ 5 a)].

La segunda dificultad a la que deberemos enfrentarnos, aproximándonos algo más al núcleo de la problemática constitucional planteada –que se concreta a lo que el precepto no regula, más que a lo que el mismo dispone–, lleva a pasar por el crisol de la seguridad jurídica las omisiones en las leyes. En principio, en tanto que las normas aparecen integradas en un ordenamiento jurídico determinado, los huecos que en su regulación existan, pueden ser integrados por los principios que lo informan y sustentan, por lo que las omisiones no vician de inconstitucionalidad la norma. [...] En tal sentido, la STC 150/1990, de 4 de octubre, FJ 8, señala:

“[N]o cabe admitir que se infringe el principio de seguridad jurídica cuando un texto normativo no se plantea y resuelve por sí mismo de modo explícito todos los problemas que puede suscitar su aplicación. Sin perjuicio de la conveniencia de apurar, en la medida de lo posible, la regulación y solución de tales problemas con arreglo a estrictos criterios de técnica legislativa, su silencio en la ley no supone en todo caso un atentado contra la seguridad jurídica que el art. 9.3 de la Constitución garantiza. Cada norma singular no constituye un elemento aislado e incomunicado en el mundo del Derecho, sino que se integra en un ordenamiento jurídico determinado, en cuyo seno, y conforme a los principios generales que lo informan y sustentan, deben resolverse las antinomias y vacíos normativos, reales o aparentes, que de su articulado resulten.”

Ahora bien, dependiendo del alcance de la ausencia, o de la intensidad de la laguna o carencia, el juicio de constitucionalidad puede decantarse en otro sentido. Si las omisiones “produjeran confusión o dudas que generaran en sus destinatarios una incertidumbre razonablemente insuperable acerca de la conducta exigible para su cumplimiento o sobre la previsibilidad de sus efectos, podría concluirse que la norma en cuestión infringe el principio de seguridad jurídica” (STC 150/1990, FJ 8). En este caso, el grado de indeterminación alcanzado sería constitucionalmente intolerable, pues haría imposible concebir el Derecho como una razón distinguible de la voluntad del poder público que debe aplicarlo, de suerte que la vaguedad de la norma haría zozobrar el principio mismo de “imperio de la Ley”. Y por otra parte, tampoco estos casos podrían salvarse mediante una interpretación que suponga “la reconstrucción de la norma no

explicitada debidamente en el texto legal y, por ende, la creación de una norma nueva, con la consiguiente asunción por el Tribunal Constitucional de una función de legislador positivo que institucionalmente no le corresponde" (SSTC 45/1989, de 20 de febrero, FJ 11; 96/1996, de 30 de mayo, FJ 22; 235/1999, de 20 de diciembre, FJ 13; 194/2000, de 19 de julio, FJ 4; 184/2003, de 23 de octubre, FJ 7, y 273/2005, de 27 de octubre, FJ 8).»

### 3. Aplicación de la doctrina constitucional a los preceptos impugnados.

Proyectando la anterior doctrina constitucional al contenido de la regulación contenida en los apartados tercero y cuarto del art. 20 y a la disposición derogatoria de la Ley 7/2021 impugnados, cabe concluir que su texto no resultaría contrario al principio de seguridad jurídica, entendido como claridad y certeza del Derecho, ya que su sentido es claro y su aplicabilidad puede determinarse acudiendo a los métodos de interpretación aceptados en Derecho. En efecto, las disposiciones impugnadas, ofrecen elementos suficientes para poder identificar, por una parte, la duración de los títulos de ocupación del dominio público marítimo-terrestre y sus prórrogas en vigor, por aplicación de la Ley de costas y, por otra parte, la forma de computar el plazo máximo de duración de la prórroga extraordinaria de la concesión, resultando nulas las prórrogas otorgadas con posterioridad a la entrada en vigor de la Ley 7/2021.

a) Del tenor del primer párrafo del art. 20.3 de la Ley 7/2021, que no es más que una norma de reenvío, se extrae la suficiencia e inteligibilidad de la remisión que, en relación con el régimen de gestión de los títulos de ocupación del dominio público marítimo-terrestre y de sus prórrogas hace al título III rubricado «Utilización del dominio público marítimo-terrestre» y al art. 13 *ter* –sobre la prohibición de otorgamiento de nuevos títulos de ocupación del dominio público marítimo-terrestre en terrenos declarados en situación de regresión grave– de la Ley de costas. Por tanto, no cabe considerar que el precepto merezca tacha alguna.

Por otra parte, la alusión, como parámetro normativo e interpretativo, de la gestión de los títulos de ocupación del dominio público marítimo-terrestre y sus prórrogas a lo previsto «en otra normativa aplicable», «en convenios internacionales que contengan regulación relativa a la costa y al mar» y «a la conservación y uso sostenible del dominio público marítimo-terrestre, teniéndose en cuenta factores como el estado y evolución de los ecosistemas, las condiciones hidromorfológicas, climáticas y de dinámica costera; así como la presión acumulada de los diferentes usos que soporta cada tramo de costa», más allá de poder admitir su cuestionamiento desde el punto de vista de la técnica legislativa utilizada –pues el texto normativo a través de dicha redacción elude plantearse y resolver de modo explícito todos los problemas que puede suscitar su aplicación–, sin embargo no atenta contra la seguridad jurídica que el art. 9.3 de la Constitución garantiza. En efecto, como hemos recordado anteriormente, «cada norma singular no constituye un elemento aislado e incomunicado en el mundo del Derecho, sino que se integra en un ordenamiento jurídico determinado, en cuyo seno, y conforme a los principios generales que lo informan y sustentan, deben resolverse las antinomias y vacíos normativos, reales o aparentes, que de su articulado resulten» a través de la labor interpretativa encomendada a la jurisdicción ordinaria.

b) También el tenor del art. 20.4 de la Ley 7/2021, resulta respetuoso con el principio de seguridad jurídica cuando indica que (i) los plazos de duración de los títulos de ocupación del dominio público marítimo-terrestre se computarán desde su otorgamiento e incluirán todas sus prórrogas, de ser estas posibles; (ii) no podrán superar los plazos máximos establecidos en la Ley de costas y en la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de patrimonio de las administraciones públicas (en adelante, Ley 33/2003); y (iii) serán nulos de pleno derecho los actos administrativos que se dicten tras la entrada en vigor de la Ley 7/2021 en caso de incumplimiento de lo previsto en su art. 20.

De ello se deduce que el plazo máximo de duración de las concesiones de ocupación del dominio público marítimo-terrestre, o de cualquier prórroga del mismo, sería a partir de la entrada en vigor de la Ley 7/2021 de setenta y cinco años (desde su concesión o desde su prórroga –según su diverso régimen originario–); conservando los titulares de concesiones (o prórrogas) anteriores a la entrada en vigor de la Ley 7/2021, sus derechos adquiridos conforme a la Ley de costas (incluido el término de prórroga extraordinaria de setenta y cinco años del art. 2 de la Ley 2/2013); no pudiéndose –sin embargo– otorgar ni prorrogar –desde la entrada en vigor de la Ley 7/2021– ninguna ocupación del dominio público marítimo-terrestre por más de esos setenta y cinco años de límite, y resultando nulas las concesiones o prórrogas de más de setenta y cinco años otorgadas tras la entrada en vigor de la Ley 7/2021. Por otra parte, el *dies a quo* del cómputo del plazo de duración de la concesión y su prórroga es una cuestión casuística, que les corresponderá enjuiciar a los tribunales ordinarios según la heterogeneidad de regímenes.

c) Finalmente, como se ha anticipado, tampoco puede acogerse la quiebra del principio de seguridad jurídica en relación con la disposición derogatoria de la Ley 7/2021. Dicha disposición resulta idéntica a la disposición derogatoria de la Ley 33/2003, o a la disposición derogatoria, apartado segundo, de la Ley de costas, o a la disposición derogatoria única de la Ley 2/2013, y a otras muchas, resultando equivalente a la norma subsidiaria del art. 2.2 del Código civil, por lo que difícilmente puede reprochársele falta de seguridad jurídica que produzca su inconstitucionalidad.

En definitiva, los preceptos impugnados por quebrantar el principio de seguridad jurídica (art 9.3 CE), no han dado lugar a una oscuridad o insuficiencia hermenéutica, sino que –al contrario– pueden ser objeto de interpretación meridiana por los operadores jurídicos, administraciones y tribunales, no obstante la heterogeneidad de situaciones y títulos de concesión, partiendo, primero, de que la prórroga extraordinaria introducida en el art. 2 de la Ley 2/2013 tenderá a extinguirse en el tiempo (a fin de evitar la perpetuación en la ocupación del dominio público marítimo-terrestre), pero respetando los derechos constituidos antes de la entrada en vigor de la Ley 7/2021; segundo, de que el plazo máximo de ocupación del dominio público marítimo-terrestre se acota a setenta y cinco años, no extensibles (no caben ya las prórrogas sucesivas mencionadas en el art. 2.3 de la Ley 2/2013). Y tercero, que cualquier concesión posterior a la entrada en vigor de la Ley 7/2021 (el 22 de mayo de 2021) que no se ajuste a lo previsto en la misma es nula (incluidas las solicitadas y todavía no otorgadas).

En suma, debe descartarse la vulneración del principio de seguridad jurídica pues es innegable que las normas a las que se imputa la inseguridad no son normas inciertas o faltas de la indispensable claridad, no obstante la inevitable exégesis que de las mismas haya de hacerse, sin que el principio de seguridad jurídica ampare la necesidad de preservar indefinidamente el régimen jurídico que se establece en un momento histórico dado en relación con derechos o situaciones determinadas.

#### FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, por la autoridad que le confiere la Constitución de la Nación española, ha decidido desestimar el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por la representación procesal de la Xunta de Galicia contra el art. 20 y la disposición derogatoria de la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética.

Publíquese esta sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a treinta de junio de dos mil veintidós.–Pedro José González-Trevijano Sánchez.–Juan Antonio Xiol Ríos.–Santiago Martínez-Vares García.–Antonio Narváez Rodríguez.–Ricardo Enríquez Sancho.–Cándido Conde-Pumpido Tourón.–María Luisa Balaguer Callejón.–Ramón Sáez Valcárcel.–Enrique Arnaldo Alcubilla.–Concepción Espejel Jorquera.–Inmaculada Montalbán Huertas.–Firmado y rubricado.