

Sección del Tribunal Constitucional**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

7299 *Pleno. Sentencia 122/2016, de 23 de junio de 2016. Cuestión de inconstitucionalidad 451-2015. Planteada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo en relación con la disposición adicional decimonovena de la Ley del Parlamento de las Illes Balears 8/2004, de 23 de diciembre, de medidas tributarias, administrativas y de función pública. Principios de interdicción de la arbitrariedad, seguridad jurídica e igualdad: nulidad del precepto legal que deja sin efecto los procedimientos de concurso para la adjudicación de concesiones administrativas para la ocupación y explotación de instalaciones náutico-deportivas pendientes de resolución a la fecha de entrada en vigor de la Ley.*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Presidente, doña Adela Asua Batarrita, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Antonio Narvárez Rodríguez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En la cuestión de inconstitucionalidad núm. 451-2015, planteada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, en relación con la disposición adicional decimonovena de la Ley del Parlamento de las Illes Balears 8/2004, de 23 de diciembre, de medidas tributarias, administrativas y de función pública, por posible vulneración de los arts. 9.3 y 14 CE. Ha comparecido y formulado alegaciones la Abogada de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears y ha intervenido la Fiscal General del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Andrés Ollero Tassara, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. El día 26 de enero de 2015 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal un oficio de la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo al que se acompaña, junto con el testimonio del procedimiento correspondiente (recurso de casación núm. 4751-2011), el Auto de 3 de diciembre de 2014, por el que se acuerda plantear cuestión de inconstitucionalidad respecto de la disposición adicional decimonovena de la Ley del Parlamento de las Illes Balears 8/2004, de 23 de diciembre, de medidas tributarias, administrativas y de función pública, por posible vulneración de los arts. 9.3 y 14 CE.

2. Los hechos de los que trae causa esta cuestión de inconstitucionalidad son, resumidamente expuestos, los siguientes:

a) Ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo se sigue el recurso de casación núm. 4751-2011, interpuesto por una sociedad mercantil (Iniciatives Portuaris Mirall de Mar Mallorca, S.L.) contra la Sentencia dictada el 17 de junio de 2011 por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de las Illes

Balears, que desestimó el recurso contencioso-administrativo interpuesto por aquella contra determinados actos administrativos del Gobierno balear y del consejo de administración de Puertos de las Illes Balears, en relación con la adjudicación de la concesión administrativa para la ocupación y explotación de la instalación náutica deportiva para el amarre de embarcaciones deportivas y de recreo, construida en el puerto de Andratx (Mallorca). La sociedad recurrente no consiguió, pese a ser el licitador que obtuvo mayor puntuación, que le fuera adjudicada dicha concesión; fue, en cambio, otorgada por otros 30 años a la antigua concesionaria cuya oferta fue calificada en tercer lugar (con 34 puntos menos que la recurrente), de acuerdo con lo previsto en la disposición transitoria cuarta de la Ley 10/2005, de 21 de junio, de puertos de las Illes Balears. Todo ello, tras haberle sido concedida, en aplicación de lo dispuesto en el art. 29 de la Ley 10/2003, de 22 de diciembre, la continuidad en la explotación de la concesión durante todo el tiempo que duró el proceso de concesión, a pesar de que en junio de 2002 se había acordado la reversión de las instalaciones y bienes de la concesión a la Administración.

b) Concluido el procedimiento y dentro del plazo para dictar Sentencia, el Tribunal Supremo dictó providencia con fecha 28 de julio de 2014 por la que, de conformidad con el art. 35 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), acordó oír a las partes y al Ministerio Fiscal por plazo común de diez días, para que alegasen sobre la pertinencia de plantear cuestión de inconstitucionalidad respecto de la disposición adicional decimonovena de la Ley del Parlamento de las Illes Balears 8/2004, de 23 de diciembre, de medidas tributarias, administrativas y de función pública (que entró en vigor el 1 de enero de 2005).

El precepto cuestionado dispone lo siguiente:

«Disposición adicional decimonovena.

1. Quedan sin efecto los procedimientos de concurso para la adjudicación de concesiones administrativas para la ocupación y explotación de instalaciones náutico-deportivas que estén pendientes de resolución y que se hubieran iniciado antes de la entrada en vigor de esta ley.

2. Los licitadores que se hayan presentado a los procedimientos de adjudicación de concesiones a que se refiere el apartado anterior tendrán derecho a ser indemnizados de todos los gastos debidamente justificados y que hubiesen sido directamente consistentes exclusivamente en gastos de redacción del proyecto básico, de realización de planos, de constitución, mantenimiento y cancelación de fianza provisional y, en su caso, de la fianza adicional provisional.

3. A los efectos de lo que se dispone en el apartado anterior las fianzas constituidas quedarán a disposición de los licitadores desde la fecha de entrada en vigor de esta ley.»

Señala el Tribunal Supremo en su providencia que «dicho precepto dejó sin efecto el procedimiento administrativo al que se refiere el presente proceso y, según se desprende de la prueba practicada en la instancia, no consta que se haya aplicado en ningún caso y puede ser contrario a los artículos 9.3 (irretroactividad de las disposiciones restrictivas de derechos individuales e interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos), 14, 33.3 y 149.1.1 de la Constitución».

El Ministerio Fiscal manifestó no oponerse al planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad. La representación procesal de la sociedad recurrente lo consideró procedente en el caso de que se entienda aplicable al caso lo previsto en la disposición adicional decimonovena de la Ley del Parlamento de las Illes Balears 8/2004. Por su parte, la Abogada de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears se opuso a su planteamiento, razonando que el referido precepto se acomoda plenamente a la Constitución.

c) El Tribunal Supremo dictó el Auto de 3 de diciembre de 2014 planteando la cuestión de inconstitucionalidad respecto de la disposición adicional decimonovena de la Ley del Parlamento de las Illes Balears 8/2004, de 23 de diciembre, de medidas tributarias, administrativas y de función pública, por posible infracción del art. 9.3 CE (en sus vertientes

de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos y de prohibición de la retroactividad de las disposiciones restrictivas de derechos), así como del art. 14 CE.

3. Tras exponer los antecedentes de hecho de la presente cuestión y el cumplimiento del trámite de audiencia previsto en el art. 35.2 LOTC, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo explicita en su Auto de planteamiento el juicio de aplicabilidad y relevancia de la norma de cuya constitucionalidad duda, razonando como sigue.

Se señala que el examen de la controversia lleva a la conclusión de que, a la entrada en vigor de la Ley balear 8/2004, de 23 de diciembre (1 de enero de 2005), el procedimiento administrativo a que dio lugar la convocatoria del concurso (publicada el 8 de noviembre de 2002) para la adjudicación de la concesión administrativa del puerto de Andratx no había terminado; si bien se valoraron y puntuaron las ofertas de los licitadores y se preparó una propuesta de adjudicación a favor de la empresa demandante, ésta no llegó a ser firmada, de manera que la adjudicación no tuvo lugar. La sociedad demandante en el proceso *a quo* interpuso recurso contencioso-administrativo el 15 de noviembre de 2004, por entender desestimada por silencio administrativo su pretensión de que le fuese adjudicada la concesión. Publicada la Ley balear 8/2004, de 23 de diciembre, se aplicó a dicho procedimiento lo previsto en la disposición adicional decimonovena; esta determinó que el procedimiento quedase sin efecto, con devolución a la sociedad recurrente de la fianza constituida al presentarse a dicho concurso, sin que dicha devolución hubiera sido solicitada por esta. Posteriormente, acogiéndose a lo previsto en la disposición transitoria cuarta de la Ley 10/2005, de 21 de junio, de puertos de las Illes Balears, la antigua concesionaria obtuvo una nueva concesión administrativa del puerto de Andratx, por 30 años.

Se añade en el Auto que las reglas de la Ley 30/1992, de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, sobre el silencio administrativo son aplicables a aquel procedimiento; como resultado, de acuerdo con ellas, la sociedad recurrente pudo correctamente entender desestimada su oferta, lo que le daba derecho a reclamar la revisión judicial de ese rechazo, como efectivamente hizo. Por otro lado, las normas de la Ley 30/1992 rigen también en el ámbito de la contratación administrativa; lo dispuesto en su artículo 44.1 sobre los efectos de la falta de resolución expresa en los procedimientos iniciados de oficio de los que pudiera derivarse el reconocimiento o la constitución de derechos u otras situaciones jurídicas individualizadas (los interesados podrán entender en estos casos desestimada su pretensión por silencio administrativo) resulta aplicable al caso. La interpretación del Tribunal de instancia, según la cual esta norma únicamente contempla supuestos en los que haya un solo interesado, ni la impone el texto del precepto ni deriva de la lógica que inspira el tratamiento legal de la cuestión, en especial cuando en supuestos como el que subyace a este proceso, al final es uno solo el que, en su caso, puede obtener el resultado favorable.

Todo ello –continúa la Sala– implica necesariamente la estimación de los motivos de casación 1 y 3 y, conforme al art. 95.2 d) de la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa, obliga a resolver el recurso contencioso-administrativo, respecto a lo cual, la Sala aprecia que la disposición adicional decimonovena de la Ley balear 8/2004 resulta decisiva a la hora de enjuiciar la legalidad de la actuación administrativa; de ser conforme a la Constitución, su aplicación al caso determinará la desestimación del recurso contencioso-administrativo. En cambio, si se declarase inconstitucional, el procedimiento de adjudicación de la concesión no estará concluido y habrá de reconocerse a la recurrente el derecho a que se resuelva el mismo conforme a los términos de la convocatoria, a las ofertas presentadas y a las actuaciones que obran en el expediente administrativo; pronunciamientos que implicarán la acogida de las pretensiones de la sociedad recurrente relativas a la devolución de las garantías y a la ulterior adjudicación de la concesión administrativa del puerto de Andratx.

Expuesto el juicio de aplicabilidad y relevancia, la Sala pasa a desarrollar las razones en la que se funda su duda sobre la constitucionalidad de la disposición adicional decimonovena de la Ley balear 8/2004. Razona que esta disposición, aun formulada en términos generales, entraña una regulación legal singular que carece de la justificación debida, pues no responde a ninguna circunstancia excepcional que la exija. Los objetivos

que pretendía con ella el legislador balear podían lograrse perfectamente con instrumentos ordinarios sin necesidad de recurrir a medidas legales de la naturaleza de la adoptada (dejar desierto el concurso, valerse de la revisión de oficio o utilizar el procedimiento de expropiación de los derechos adquiridos o que hubieran podido adquirir las licitadoras o la adjudicataria). No sólo se ha reconocido en el proceso que no se ha aplicado esta disposición a ningún otro caso más que a este, sino que, como se puso de manifiesto en los debates habidos durante la tramitación parlamentaria de la enmienda que introdujo la que acabaría siendo la disposición adicional decimonovena de la Ley balear 8/2004, su objeto tenía relación exclusiva con el concurso convocado para la adjudicación de la concesión del puerto de Andratx. La enmienda se propuso cuando ya se había interpuesto el recurso contencioso-administrativo y la Consejera competente para resolver sobre la adjudicación de la concesión, tras varios meses en los que estuvo paralizado el procedimiento, acabó reconociendo su interés personal en el asunto y absteniéndose. Todo ello no lleva a tener por justificada la decisión legislativa, sino a confirmar la impresión de que estamos ante una regulación legal de caso único que no se ajusta a los criterios sentados por el Tribunal Constitucional para considerar conformes a la Constitución intervenciones del legislador de esta naturaleza.

Las leyes, expresión de la voluntad popular según el preámbulo de la Constitución, se caracterizan, en principio, por la generalidad y abstracción de sus preceptos y siempre deben observar las prescripciones constitucionales; entre ellas las recogidas en el art. 9.3 y, en particular, la que veda la arbitrariedad de los poderes públicos y, por tanto, también la del legislador. La Sala no advierte en el presente caso una justificación razonable que excluya dicha arbitrariedad, sino más bien todo lo contrario; la disposición adicional decimonovena de la Ley balear 8/2004 no ofrece una determinada configuración de una materia o sector del ordenamiento jurídico, sino que adopta una medida carente de toda explicación racional distinta de la de impedir que llegara a su fin un único procedimiento administrativo. A juicio de la Sala, se dan aquí los presupuestos que, a la luz de las consideraciones hechas por las SSTC 73/2000 y 48/2005, permiten apreciar la infracción por el legislador del principio de interdicción de la arbitrariedad (art. 9.3 CE). Ese proceder arbitrario del legislador sería lesivo, además, del art. 14 CE, porque implica un trato discriminatorio para la sociedad mercantil recurrente, al privarla de la aplicación de las normas generales y someterla a un trato singular e injustificado.

Por el contrario, se descarta que la disposición cuestionada tenga efectos retroactivos, porque el procedimiento no había terminado a la entrada en vigor de la Ley balear 8/2004 y el precepto mira directamente a la realidad del momento en que entra en vigor, no al pasado. En cambio, sí infringiría el principio de seguridad jurídica, también garantizado por el art. 9.3 CE; a la entrada en vigor de la Ley balear 8/2004 (1 de enero de 2005), la sociedad recurrente había adquirido el derecho a que se resolviese el concurso en los términos de la convocatoria y de las actuaciones que, conforme a ella, se habían realizado ya. La disposición adicional decimonovena de la Ley 8/2004 no es, ciertamente, una norma sancionadora pero sí frustra ese derecho consolidado; lo hace, según la Sala, afectando a la seguridad jurídica proclamada por el art. 9.3 CE, ya que quiebra la previsibilidad de las consecuencias de la propia conducta, elemento inherente a ese principio constitucional.

Se descarta pues que la disposición cuestionada incurra en vulneración de los arts. 149.1.1 y 33.3 CE; respecto al primero, porque la infracción carecería de sustantividad y, respecto al segundo, por la naturaleza del derecho adquirido por la sociedad demandante.

4. Mediante providencia de tres de marzo de 2015, el Pleno, a propuesta de la Sección Segunda de este Tribunal, acordó admitir a trámite la presente cuestión de inconstitucionalidad y reservar para sí el conocimiento de la misma, de acuerdo con lo dispuesto por el art. 10.1 c) LOTC; así como dar traslado de las actuaciones recibidas, de conformidad con el art. 37.3 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, al Gobierno y al Fiscal General del Estado, al Gobierno y al Parlamento de las Illes Balears, al objeto de que en el plazo de 15 días pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimasen convenientes. Igualmente, se acordó comunicar dicha resolución a la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo, a fin

de que, según lo dispuesto en el art. 35.3 LOTC, permanezca suspendido el proceso hasta que este Tribunal resuelva definitivamente la presente cuestión y publicar la incoación de esta en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Butlletí Oficial de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears».

5. Por sendos escritos de los Presidentes del Congreso y del Senado, comunicados a este Tribunal los días 12 y 18 de marzo de 2015, respectivamente, ambas Cámaras se personaron y ofrecieron su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC. El Abogado del Estado se personó en nombre del Gobierno mediante escrito registrado en este Tribunal el 16 de marzo de 2015, señalando que no va a formular alegaciones y que se persona exclusivamente a los efectos de que en su día se le notifiquen las resoluciones que en el presente procedimiento se dicten.

6. La Abogada de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, actuando en su representación legal y defensa, se personó en el procedimiento mediante escrito registrado el 1 de abril de 2015. Tras resumir los antecedentes de la presente cuestión, niega, en primer lugar, que la disposición adicional decimonovena de la Ley 8/2004 contenga una regulación arbitraria contraria a lo dispuesto en el art. 9.3 CE. En apoyo de esta alegación, se refiere a cómo se desarrollaron los hechos desde el momento en que se convocó el concurso para el otorgamiento de la concesión administrativa de la ocupación y explotación de la instalación náutico-deportiva construida en el puerto de Andratx.

Señala que la dilación de todo el procedimiento se explica por el cambio de titularidad de la Consejería de Medio Ambiente y la reestructuración del marco competencial de las dos Consejerías, junto con el cambio de determinados cargos que conformaban la «Comisión de Selección del Adjudicatario». Celebradas las elecciones de 2003, se aborda un nuevo tratamiento de la materia portuaria de competencia autonómica, con la intención de tramitar una norma propia en materia de puertos, considerando el valor económico de los puertos de competencia autonómica en la economía de las Islas, tratando de dotar de seguridad jurídica a la materia y homogeneizar el régimen de los puertos de competencia autonómica. Ello exigía que la nueva norma no naciera con cargas o defectos insalvables, garantizando el interés general al máximo y permitiendo la mayor aplicación de la misma desde su entrada en vigor. Esto se plasmó en dos decisiones legislativas esenciales del Parlamento de las Illes Balears, para salvaguardar la aplicación y eficacia de la norma. Por una parte, la Ley 10/2003, de 22 de diciembre, cuyo artículo 29 garantizaba la continuidad durante un plazo máximo de tres años de las concesiones administrativas en materia de puertos expiradas; esto se aplicó a todas las concesiones que a su entrada en vigor se encontraban expiradas o expiraron con posterioridad). Por otra, la Ley 8/2004, de 23 de diciembre, de medidas tributarias, administrativas y de función pública, con su disposición adicional decimonovena, que ahora se plantea como inconstitucional. Como último eslabón de esta secuencia, la Ley 10/2005, de 21 de junio, de puertos de las Illes Balears, constituye la respuesta del legislador a la inaplazable tarea en el archipiélago balear de dotar a la materia portuaria de una norma con rango de ley que aborde la regulación integral de los puertos. Pone de manifiesto la larga tramitación de la norma, que se inició por resolución de la Consejera de Obras Públicas de 24 de septiembre de 2003. Todos los documentos evidenciarían que desde el inicio de la legislatura ha existido una continua actividad legislativa orientada a la promulgación de la Ley de puertos autonómica; lo que justifica las dos medidas legislativas antes mencionadas. Recuerda que, en coherencia con la actuación del legislador, el ejecutivo autonómico ha optado por no convocar ningún concurso para el otorgamiento de concesiones en materia portuaria en el período comprendido entre mayo de 2003 y la fecha de entrada en vigor de la Ley 10/2005, de puertos de las Illes Balears. Sólo tras la entrada en vigor de esta Ley, y bajo su régimen jurídico, se han reanudado las convocatorias de concursos para el otorgamiento de concesiones en relación a los puertos de competencia autonómica.

De acuerdo con todo lo dicho, concluye que la regulación efectuada por la citada disposición es una consecuencia de la nueva regulación en materia de puertos de titularidad de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, razonada y razonable, que no

incurrir en arbitrariedad alguna; no afecta a procedimientos concluidos o a situaciones agotadas o consolidadas ni, por otra parte, incide sobre la esfera de derechos fundamentales o libertades públicas, ni siquiera sobre derechos subjetivos reales, sino sobre meras expectativas adecuadamente compensadas. No hay, por tanto, lesión de los arts. 9.3 y 33.3 CE, ya que ni la Ley 8/2004 se ha aplicado retroactivamente, ni existían derechos subjetivos adquiridos que se hayan lesionado o expropiado por la ineficacia sobrevenida del concurso.

Entiende que, al margen de mostrar un juicio político «en cuyo mérito este Tribunal no puede entrar» (STC 66/1985), ni la parte recurrente en casación ni el Tribunal Supremo, en el Auto por el que eleva la cuestión de inconstitucionalidad, prueban que las medidas adoptadas por la disposición adicional cuestionada sean abusivas, desproporcionadas o faltas de racionalidad y, en consecuencia, fueran arbitrarias. Tampoco se habría acreditado que se haya producido con ella un «sacrificio preciso e innecesario» de derechos constitucionales. No bastaría para ello la existencia de un proceso pendiente (de acuerdo con lo razonado en la STC 73/2000), ni señalar, como hace el Auto del Tribunal Supremo, que el objetivo pretendido por el legislador podía haberse logrado con instrumentos ordinarios; no se trataba de un procedimiento que incurriese en una causa de nulidad de pleno derecho ostensible (requisito ineludible para iniciar la revisión de oficio) o de una situación que permitiera iniciar un largo proceso de lesividad, ni ante un supuesto que pudiese solventarse sobre la base de la expropiación de derechos adquiridos, en cuanto que no había tales derechos en el caso.

Igualmente, niega la representación procesal de la Comunidad Autónoma balear que la disposición adicional decimonovena de la Ley 8/2004 suponga una vulneración del art. 14 CE. Primero, porque la norma cuestionada se habría aplicado a los procedimientos de concurso pendientes de resolución, sin que ninguno en idéntica situación haya sido tratado de manera diferente. En segundo lugar, porque la disposición adicional no sería una ley singular o de caso concreto en sentido estricto, sino una medida normativa que tiende a paliar el déficit con el que, de no actuar el legislador, podría partir una importante Ley autonómica en elaboración respecto de un destacado sector económico; sería irrelevante que la citada disposición sea aplicable a uno o a más procedimientos, porque no va referida a uno en concreto, sino a una situación contraria a los intereses generales.

Con cita de lo dispuesto en la STC 166/1986, concluye que no existe vicio de inconstitucionalidad en este punto por parte de la Ley autonómica, siendo perfectamente coherente la posición del legislador de dejar sin efecto uno o varios procedimientos pendientes de resolución (los que hubiese en el momento de entrada en vigor de la norma) y de compensar, a quienes en tal situación se encontrasen, por los gastos realizados.

7. El 8 de mayo de 2015 la Fiscal General del Estado presentó su escrito de alegaciones. Señala que el núcleo de dicha cuestión viene constituido por el carácter de norma legal singular o *ad hoc* que se atribuye a la cuestionada disposición adicional decimonovena de la Ley del Parlamento de las Illes Balears 8/2004 y la determinación de si la misma observa los requisitos de constitucionalidad que son exigibles respecto de este tipo de normas legales.

A este respecto argumenta que si bien la referida disposición adicional aparece formalmente como una norma de carácter general, cuya regulación sería de aplicación a todos los procesos de concurso a los que la misma se refiere que estuvieran pendientes de resolver, materialmente, la misma viene a regular tan solo el supuesto del concurso al que se refiere el proceso judicial del que trae causa la presente cuestión. Además, otros datos adicionales corroborarían que estamos efectivamente en presencia de una norma singular.

Así vendría a confirmarlo, para empezar, la propia tramitación parlamentaria, que pone de manifiesto que la disposición cuestionada se incorpora por vía de enmienda a la Ley 8/2004, de 23 diciembre de ordenación económica, medidas tributarias, administrativas y de la función pública. Esta ley, como su propia exposición de motivos pone de manifiesto, «se enmarca dentro del grupo de leyes de acompañamiento a la de presupuestos». Dichas leyes, dada su singularidad, están sujetas a las limitaciones establecidas por el Tribunal Constitucional con relación al alcance de las leyes de presupuestos (por todas, se cita la

STC 217/2013). En este sentido, las denominadas «leyes de acompañamiento» pretenden complementar la ley de presupuestos y constituir, con esta, una unidad de acción racional para cumplir los objetivos de política económica, razón que justifica que se tramiten simultáneamente con las leyes de presupuestos. En el presente caso, la regulación que se establece en la disposición adicional decimonovena de la Ley 8/2004, que deja sin efecto los procedimientos de concurso pendientes para la adjudicación de concesiones administrativas para la ocupación y explotación de instalaciones náutico-deportivas, resulta de difícil encuadramiento en el contenido propio y esencial de las leyes de presupuestos o, al menos, en el contenido eventual de estas leyes. Debe tenerse en cuenta que la propia Administración demandada puso de manifiesto en el proceso subyacente, como justificación de esta disposición adicional que dejaba sin efecto el procedimiento de concurso, razones distintas a las relacionadas con la previsión de ingresos o gastos públicos de la Comunidad Autónoma o de efectividad de la política económica que se pretendía llevar a cabo por el Gobierno de la Comunidad Autónoma. Alegó que existía un proyecto de elaboración de una nueva ley reguladora del régimen jurídico de los puertos de las Illes Balears (que luego sería la Ley 10/2005, de 21 de junio, de puertos de las Illes Balears) y era conveniente paralizar cualquier concesión que pudiera comprometer o retrasar la vigencia de ese nuevo régimen jurídico, que se trataba de establecer tras el cambio político producido en el Gobierno de la Comunidad Autónoma.

Por otro lado, se advierte que la disposición adicional se introdujo después de que la entidad licitadora, Iniciatives Portuaris Mirall del Mar Mallorca, S.L., hubiera interpuesto el recurso contencioso-administrativo contra la desestimación presunta de su oferta y al final de la tramitación parlamentaria de la Ley 8/2004, de 23 diciembre de 2003. Según pone de manifiesto la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo en su Auto de planteamiento, esta enmienda tenía relación exclusiva con el concurso para la adjudicación de la explotación del puerto de Andratx al que se refiere el proceso subyacente de la cuestión, como resulta de la lectura del «Diario de Sesiones de la Comisión de Hacienda y Presupuestos del Parlamento de las Illes Balears», VI legislatura, de 14 diciembre de 2004, núm. 35, fascículo I, págs. 790 a 795 y del «Diario de Sesiones del Pleno», VI Legislatura, de 21 diciembre de 2004, núm. 48, fascículo 1, págs. 2193 a 2195.

Partiendo, pues, de que la norma cuestionada reúne las características de una ley singular o *ad hoc*, analiza la Fiscal General del Estado si concurren las circunstancias excepcionales que justificarían su adecuación a la Constitución. Tras repasar la doctrina constitucional en la materia, llega a la conclusión de que, en el presente caso, la disposición adicional decimonovena de la Ley 8/2004 no cumple el canon de constitucionalidad exigible como norma singular, por las siguientes razones:

a) La disposición cuestionada viene a dejar sin efecto los procesos de concurso para la adjudicación de las concesiones administrativas de ocupación y explotación de instalaciones náutico-deportivas pendientes de resolución y que se hubieran iniciado antes de la entrada en vigor de la Ley.

b) Esta disposición se introdujo por enmienda en la última fase de tramitación de la Ley 8/2004 y después de que la entidad licitadora recurrente había presentado el recurso contencioso-administrativo contra la desestimación presunta de su oferta; solo fue de aplicación en el concurso administrativo del que trae causa el proceso subyacente, sin que aparezca acreditada la concurrencia de una situación singular y excepcional que justificara la medida establecida por la norma para tal supuesto.

c) No se cumple tampoco con el requisito de razonabilidad o proporcionalidad de la medida de dejar sin efecto el concurso pendiente de resolución, en relación con el fin propuesto; según la propia Comunidad Autónoma demandada, era evitar que un nuevo proyecto de ley sobre el régimen jurídico de puertos en las Illes Balears perdiera su virtualidad. La supuesta finalidad pretendida podría haberse alcanzado con la utilización de los medios ordinarios disponibles para la Administración: dejar desierto el concurso, acudir a la revisión de oficio o utilizar el procedimiento de expropiación de los derechos adquiridos o que hubieran podido adquirir las licitadoras o la adjudicataria.

Dado que las circunstancias concurrentes ponen de manifiesto que la disposición adicional decimonovena de la Ley 8/2004 no cumple las exigencias de razonabilidad y proporcionalidad exigibles respecto de una norma singular, se concluye que nos hallamos ante un ejercicio arbitrario de la potestad legislativa (art. 9.3 CE) y que, en cuanto implica un tratamiento diferenciado no justificado, la disposición en cuestión vulnera asimismo el principio de igualdad ante la ley (art. 14 CE).

Por último, en lo que se refiere a la vulneración del art 9.3 CE en la vertiente de prohibición de retroactividad de las disposiciones restrictivas de derechos, se señala que en el Auto de planteamiento de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo no se exponen las razones por las que, a juicio del Tribunal *a quo*, se estima que la norma cuestionada puede infringir dicha prohibición constitucional. Esta falta de argumentación impediría que el Tribunal Constitucional pueda conocer los motivos en los que el Tribunal promotor de la cuestión sustenta sus dudas de validez respecto de dicho precepto constitucional. En el caso de que, no obstante esa insuficiencia de argumentación, el Tribunal Constitucional considere que debe entrar a enjuiciar la posible infracción del principio de interdicción de retroactividad de las normas restrictivas de derechos, se aduce que dicha infracción podría inicialmente abordarse desde la perspectiva de un supuesto de irretroactividad impropia o de grado medio de la norma legal; dado que los efectos de la disposición adicional se proyectarían sobre situaciones jurídicas no concluidas, ni consolidadas (STC 112/2006, de 5 de abril, FJ 7). Todo ello porque el estado de tramitación del proceso del concurso al que se refiere la presente cuestión, pendiente de la propuesta de adjudicación, no permite considerar que la recurrente, Iniciatives Portuaris Mirall de Mar Mallorca, S.L., fuera titular de un derecho subjetivo adquirido a la adjudicación de la concesión, sino que tenía una expectativa de derecho respecto de la resolución del concurso y la adjudicación a su favor.

De acuerdo con la doctrina constitucional en la materia, en este supuesto de irretroactividad impropia, para determinar la licitud o ilicitud de la norma, debe realizarse una ponderación teniendo en cuenta, de un lado, la seguridad jurídica y, de otro, los motivos imperativos que requieran la modificación del ordenamiento jurídico, así como las circunstancias concurrentes en cada caso. A este respecto, no se desprende duda alguna respecto al hecho de que la norma cuestionada deje sin efecto los procesos de concurso pendientes afecta a la garantía de certeza y previsibilidad sobre la aplicación del ordenamiento jurídico, concretada en la expectativa de que el proceso del curso fuera tramitado hasta su resolución. En lo que se refiere a los motivos imperiosos que habrían justificado la modificación del ordenamiento y de los intereses tutelados, se traen a colación los argumentos ya expuestos respecto a la vulneración de la interdicción de arbitrariedad, que excluyen su legitimidad. Estamos en presencia de una norma singular que lesiona este principio, dado que no supera el canon de constitucionalidad, puesto que no cumple con la exigencia de la razonabilidad y proporcionalidad en relación con el fin pretendido. Por todo ello se concluye que la norma cuestionada ha infringido también el art. 9.3 CE, desde el punto de vista de la interdicción de retroactividad.

Por todo lo expuesto, solicita la Fiscal General del Estado que se estime por este Tribunal la presente cuestión, declarándose la inconstitucionalidad y nulidad de la disposición adicional decimonovena de la Ley del Parlamento de las Illes Balears 8/2004, de 23 diciembre.

8. El Procurador don Juan Antonio García San Miguel y Orueta, en nombre y representación de Iniciatives Portuaris Mirall de Mar Mallorca, S.L., presentó escrito de alegaciones el 27 de mayo de 2015. Por providencia de 9 de junio de 2015 se declaró no haber lugar a tenerle por personado y parte en el presente procedimiento, al haber transcurrido en exceso el plazo de 15 días desde la publicación en el «Boletín Oficial del Estado» (9 de marzo de 2015) de la providencia de admisión a trámite de la presente cuestión de inconstitucionalidad (art. 37.2 LOTC).

9. Mediante providencia de 21 de junio de 2016 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 23 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. La Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo plantea cuestión de inconstitucionalidad respecto de la disposición adicional decimonovena de la Ley del Parlamento de las Illes Balears 8/2004, de 23 de diciembre, de medidas tributarias, administrativas y de función pública, de cuyo contenido se ha dado cuenta en el antecedente segundo b) de esta resolución y que supone, en definitiva, dejar sin efecto los procedimientos de concurso para la adjudicación de concesiones administrativas para la ocupación y explotación de instalaciones náutico-deportivas que, a fecha de la entrada en vigor de la Ley, estuvieran pendientes de resolución y siempre que se hubieran iniciado con anterioridad a dicha fecha (apartado primero), previéndose el derecho a la indemnización de los licitadores afectados por los gastos efectuados, incluidos los relativos a las fianzas que se hubiesen constituido (apartado segundo), que se dejan a disposición de los licitadores a partir de la entrada en vigor de la Ley (apartado tercero).

Según se ha dado cuenta con detalle en los antecedentes, el órgano judicial promotor de la cuestión considera que el precepto controvertido constituye una norma *ad hoc* que vulnera los principios de interdicción de la arbitrariedad y de seguridad jurídica garantizados por el art. 9.3 CE; resultaría lesivo, además, del art. 14 CE, por implicar un trato discriminatorio para la sociedad mercantil recurrente en el proceso *a quo*, al privarla de la aplicación de las normas generales y someterla a un trato singular e injustificado. Se rechaza expresamente, en cambio, que la disposición cuestionada tenga efectos retroactivos, por lo que necesariamente ha de entenderse como un error de transcripción la mención, que en la parte dispositiva del Auto de planteamiento se realiza, a la infracción de la prohibición de retroactividad de las disposiciones restrictivas de derechos contenida en el art. 9.3 CE. Igualmente, se descarta que la disposición cuestionada incurra en vulneración de los arts. 33.3 y 149.1.1 CE.

La Fiscal General del Estado coincide fundamentalmente con el juicio de inconstitucionalidad formulado en el Auto de planteamiento de la presente cuestión, por lo que interesa su estimación; la Abogada de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears discrepa del mismo, solicitando la desestimación de la cuestión, en los términos que se detallan en los antecedentes de esta Sentencia.

2. La alegada infracción del principio de interdicción de la arbitrariedad contenido en el art. 9.3 CE se razona en el Auto del Tribunal Supremo; se sostiene que la disposición adicional cuestionada constituye una norma *ad hoc* o *ad casum* carente de toda explicación racional distinta de la de impedir que llegara a su fin un único procedimiento administrativo y que sería, por tanto, arbitraria. Si bien la referida disposición adicional aparece formalmente como una norma de carácter general, cuya regulación sería de aplicación a todos los procesos de concurso a los que la misma se refiere que estuvieran pendientes de resolver, materialmente, la misma viene a regular tan solo el supuesto del concurso al que se refiere el proceso judicial del que trae causa la presente cuestión de inconstitucionalidad; según quedó demostrado en dicho proceso, a la entrada en vigor de la norma cuestionada no había en la Comunidad Autónoma balear ningún otro concurso pendiente de resolución aparte del relativo a la adjudicación de la concesión administrativa para la ocupación y explotación de la instalación náutica deportiva para el amarre de embarcaciones deportivas y de recreo construida en el puerto de Andratx (Mallorca).

El análisis de dicha alegación resulta inescindible del referido a la vulneración de los principios de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) y de igualdad (art. 14 CE). Respecto al primero de ellos, porque, como señalamos en la STC 27/1981, de 20 de julio, FJ 10, y hemos reiterado en diversas resoluciones posteriores (por todas, STC 270/2015, de 17 de diciembre, FJ 7), los principios constitucionales que integran el art. 9.3 CE «no son compartimentos estancos, sino que, al contrario, cada uno de ellos cobra valor en función de los demás y en tanto sirva a promover los valores superiores del ordenamiento jurídico que propugna el Estado social y democrático de Derecho». Además, en sintonía con lo señalado en la STC 99/1987, de 11 de junio, FJ 6 c), porque de estimarse que la modificación legislativa cuestionada incurre en arbitrariedad, habría de considerarse

necesariamente infringido también el principio de seguridad jurídica, ya que la inevitable afectación de dicha modificación a las relaciones o situaciones jurídicas preexistentes resultaría imprevisible, por su propia naturaleza arbitraria. Otro tanto podría decirse respecto al principio de igualdad: de constatarse (como sostiene el Tribunal Supremo en su Auto) que estamos ante una regulación legal de aplicación a un único destinatario y que esa regulación resulta arbitraria, tal constatación se traduciría indefectiblemente en una lesión de lo establecido en el art. 14 CE (en este sentido, por todas, STC 166/1986, de 19 de diciembre, FJ 11).

3. De acuerdo con las alegaciones contenidas en el Auto de planteamiento y en aras al adecuado enjuiciamiento de la presente cuestión de inconstitucionalidad, lo primero que ha de dilucidarse es si en verdad nos encontramos ante una ley «de caso único». Para ello, hemos de referirnos a nuestra doctrina en la materia (sistematizada y resumida en las SSTC 203/2013, de 5 de diciembre, FJ 3 y 231/2015, de 5 de noviembre, FJ 3), de acuerdo con la cual tales leyes pueden enmarcarse en la más amplia categoría de «ley singular» acuñada por este Tribunal, identificándose, dentro de ella, como «aquéllas dictadas en atención a un supuesto de hecho concreto y singular». Con esta definición describíamos en la temprana STC 166/1986, FJ 10, la Ley 7/1983, de 29 de junio, sobre expropiación por razones de utilidad pública e interés social de los Bancos y otras sociedades que componen el grupo Rumasa, S.A., como ley singular de destinatario único, que además solo es susceptible de aplicarse una vez (o, lo que es lo mismo, que es concreta o «autoaplicativa») y que, por tanto, agota «su contenido y eficacia en la adopción y ejecución de la medida tomada por el legislador ante ese supuesto de hecho, aislado en la Ley singular y no comunicable con ningún otro».

A diferencia de la ley entonces enjuiciada, que formalmente se mostraba ya como singular y autoaplicativa, nos encontramos aquí con un precepto legislativo que se inserta en una ley general y abstracta (la Ley del Parlamento de las Illes Balears 8/2004, de 23 de diciembre, de medidas tributarias, administrativas y de función pública) y que aparece, asimismo, formulado en términos generales. Sin embargo, en realidad constituye una regulación singular y autoaplicativa, pues *de facto* se refiere al único procedimiento de concurso que estaba pendiente de resolución a fecha de su entrada en vigor y solo a él podía aplicarse: el de la adjudicación de la concesión administrativa para la ocupación y explotación de las instalaciones náutico-deportivas del puerto deportivo de Andratx; como se deduce del debate parlamentario referido a la enmienda por la que se introdujo la disposición adicional ahora cuestionada, recogido en el «Diario de Sesiones de la Comisión de Hacienda y Presupuestos del Parlamento de las Illes Balears», VI legislatura, de 14 de diciembre de 2004, núm. 35, fascículo I págs. 790 a 795 y del «Diario de Sesiones del Pleno», VI Legislatura, de 21 diciembre de 2004, núm. 48, fascículo 1, págs. 2193 a 2195.

Tal constatación ha de conducir, a la hora de enjuiciar la constitucionalidad de la disposición legal cuestionada, a la aplicación de la doctrina sentada principalmente en la ya citada STC 166/1986 y complementada en otras resoluciones posteriores a las que haremos referencia más adelante. De acuerdo con lo establecido en dicha doctrina, el legislador puede dictar preceptos referidos a supuestos únicos o sujetos específicos; en esos casos, dado que la norma carece de las notas típicas de generalidad y abstracción, ha de verificarse que no establece una desigualdad arbitraria o injustificada (SSTC 166/1986, FJ 11; 129/2013, de 4 de junio, FJ 4, y 233/2015, de 5 de noviembre, FJ 15, entre otras).

4. Precisamente, como ya hemos dicho, la tacha de inconstitucionalidad principal que encuentra el Tribunal Supremo en la disposición adicional decimonovena de la Ley del Parlamento de las Illes Balears 8/2004 se refiere a su posible arbitrariedad.

A este respecto, es necesario recordar la doctrina fijada con carácter general por este Tribunal, según la cual, la calificación de «arbitraria» dada a una ley a los efectos del art. 9.3 CE exige una cierta prudencia, ya que dicha norma es la «expresión de la voluntad popular», como dice el preámbulo de la Constitución y el imperio de la ley es principio básico del sistema democrático. En consecuencia «la noción de arbitrariedad no puede ser

utilizada sin introducir muchas correcciones y matizaciones en la construcción que de ella ha hecho la doctrina del Derecho administrativo, pues no es la misma la situación en la que el legislador se encuentra respecto de la Constitución, que aquélla en la que se halla el Gobierno, como titular del poder reglamentario, en relación con la Ley» (STC 73/2000, de 14 de marzo, FJ 4).

Como recuerda el Tribunal Supremo en su Auto de planteamiento, en un régimen constitucional también el poder legislativo está sujeto a la Constitución (art. 9.1 CE), siendo misión de este Tribunal velar por que se mantenga esa sujeción, que no es más que otra forma de sumisión a la voluntad popular, expresada esta vez como poder constituyente. Ese control de la constitucionalidad de las leyes deba ejercerse de forma que no imponga constricciones indebidas al poder legislativo y respete sus opciones políticas (SSTC 73/2000, de 14 de marzo, FJ 4; 104/2000, de 13 de abril, FJ 8, y 47/2005, de 3 de marzo, FJ 7, por todas). Admitida, con las cautelas señaladas, la posibilidad de controlar la arbitrariedad de la ley, hemos exigido para ello, no obstante, que quien formula esta censura la razone en detalle, ofreciendo una justificación convincente para destruir la presunción de constitucionalidad de la ley impugnada. Tal justificación puede fundamentarse, señaladamente, en una discriminación normativa o en la carencia absoluta de explicación racional de la medida legislativa adoptada. En ningún caso se entenderá debidamente fundada esa tacha de inconstitucionalidad dirigida al legislador si se sustenta en una mera discrepancia política respecto al contenido de la norma legal impugnada (STC 49/2008, de 9 de abril, FJ 3, y doctrina allí citada; en términos análogos, STC 155/2014, de 25 de septiembre, FJ 6).

En particular, cuando se trata de una ley singular autoaplicativa y de destinatario único, este Tribunal ha dirigido su control a determinar si tal norma establece una desigualdad arbitraria (entre otras, SSTC 166/1986, FJ 11, y 129/2013, FJ 4), lo que obliga a un análisis material de la misma (por todas, STC 233/2015, FJ 15). Ello supone que la prohibición de desigualdad arbitraria o injustificada no se refiere al alcance subjetivo de la norma, sino a su contenido; en su virtud, la ley singular debe responder a una situación excepcional, cuyo canon de constitucionalidad es la razonabilidad y proporcionalidad de la misma al supuesto de hecho sobre el que se proyecta (SSTC 166/1986, FJ 11; 231/2015, FJ 3, y 233/2015, FJ 15).

5. Empezando, pues, por el canon de la razonabilidad o de existencia de una justificación objetiva que constituya una finalidad constitucionalmente lícita, ha de advertirse que, como bien recuerda la Abogada de la Comunidad Autónoma balear, nuestro análisis no puede entrañar un juicio de intenciones políticas (STC 239/1992, de 17 de diciembre, FJ 2 y, en términos parecidos, STC 66/1985, de 23 de mayo, FJ 1). Esto no significa que deba desplegarse exclusivamente en el plano meramente formal, prescindiendo del contexto en el que se ha dictado el precepto cuestionado, que resulta esencial para valorar si dicha finalidad concurre realmente o no.

Han de recordarse aquí, por tanto, las circunstancias en las que se aprobó la disposición adicional decimonovena de la Ley del Parlamento de las Illes Balears 8/2004, de modo que arrojen luz acerca de la concurrencia material en la misma de una finalidad admisible constitucionalmente. A tales circunstancias hace referencia el Tribunal Supremo, en su Auto de planteamiento de la presente cuestión de inconstitucionalidad, con el objetivo de poner de manifiesto la ausencia de un fin legítimo en la aprobación de dicha disposición; cumple así con la exigencia que se deriva de la doctrina constitucional ya reseñada en relación con la justificación de la censura de arbitrariedad que se plantea.

Pese a que la norma se redacta en términos aparentemente generales, al dejar sin efecto «los procedimientos de concurso para la adjudicación de concesiones administrativas para la ocupación y explotación de instalaciones náutico-deportivas que estén pendientes de resolución y que se hubieran iniciado antes de la entrada en vigor de esta ley», lo cierto es que, a esa fecha, el único procedimiento de concurso de ese tipo que estaba pendiente de resolución era el que se refería al de la adjudicación de la concesión administrativa de la explotación del puerto deportivo de Andratx; así resulta del debate parlamentario recogido en los respectivos diarios de sesiones, a los que ya hemos hecho

referencia. Dicho procedimiento se había iniciado mediante la convocatoria del concurso publicada el 8 de noviembre de 2002, después de que, el 8 de junio de ese mismo año, hubiera expirado la concesión vigente hasta entonces, tras denegar la Administración la solicitud de prórroga de la concesionaria y haberse dictado por la Consejería de Medio Ambiente el acta de reversión a la Administración de las instalaciones náutico-deportivas del puerto de Andratx (con fecha 24 de junio de 2002). No obstante, la antigua concesionaria continuó prestando el servicio en dicho puerto, en aplicación de lo dispuesto en el art. 29 de la Ley balear 10/2003, de 22 de diciembre, de medidas tributarias y administrativas.

En el curso de ese procedimiento llegaron a valorarse y puntuarse las ofertas de los licitadores, preparándose por la comisión de selección del adjudicatario un informe-propuesta de adjudicación, el 26 de junio de 2003, a favor de la sociedad demandante en el proceso *a quo*. Esta obtuvo la mejor puntuación en el informe de la comisión técnica, que fue asumido en su integridad por la comisión de selección. Por su parte, la empresa que había sido titular de la concesión anteriormente quedó situada en dicho informe en tercer lugar, con una diferencia de 30 puntos respecto a la clasificada en el primero. La propuesta, sin embargo, no llegó a ser firmada, de manera que la adjudicación nunca tuvo lugar.

La sociedad que fue mejor puntuada en el informe-propuesta mencionado interpuso recurso contencioso-administrativo el 15 de noviembre de 2004 (pasados dos años desde la publicación de la convocatoria), por entender desestimada por silencio su pretensión de que le fuese adjudicada la concesión, tras haber solicitado en cinco ocasiones (entre el 31 de julio de 2003 y el 5 de agosto de 2004) que se resolviera el concurso. Fue entonces (y tras la abstención de la Consejera competente para resolver sobre la adjudicación de la concesión el 15 de octubre de 2004, al reconocer su interés personal en el asunto y después de estar paralizado el procedimiento durante varios meses) cuando el grupo parlamentario mayoritario en la Cámara autonómica presentó una enmienda al proyecto de Ley del Parlamento de las Illes Balears, de medidas tributarias, administrativas y de función pública, que se encontraba en la fase final de su tramitación. Esta enmienda suponía la inclusión de la disposición adicional decimonovena hoy cuestionada y que, según hemos venido repitiendo, tenía relación exclusiva con el concurso para la adjudicación de la explotación del puerto deportivo de Andratx.

Publicada la Ley balear 8/2004, de 23 de diciembre, se aplicó a dicho procedimiento lo previsto en su disposición adicional decimonovena, lo que determinó que quedase sin efecto, con devolución a la sociedad recurrente de la fianza constituida al presentarse a dicho concurso, sin que dicha devolución hubiera sido solicitada. Posteriormente, tras la aprobación de la Ley 10/2005, de 21 de junio, de puertos de las Illes Balears y acogiéndose a lo previsto en su disposición transitoria cuarta, la antigua concesionaria de las instalaciones deportivas del puerto de Andratx solicitó y obtuvo una nueva concesión administrativa de este puerto por un plazo de 30 años.

A la vista de los hechos relatados, no resulta sencillo encontrar una justificación razonable a la medida adoptada por el legislador balear. La Abogada de la Comunidad Autónoma, no obstante, apunta como finalidad de la disposición enjuiciada la de evitar que el nuevo proyecto de ley sobre el régimen jurídico de puertos en la Illes Balears (que estaba en proceso de tramitación por aquel entonces y que culminó con la aprobación de la Ley 10/2005, de 21 de junio, de puertos de las Illes Balears) perdiera su virtualidad; resultaría conveniente, a ese respecto, paralizar cualquier concesión que pudiera comprometer o retrasar la vigencia de ese nuevo régimen jurídico.

Tal explicación, sin embargo, no resulta convincente. El establecimiento de un nuevo régimen jurídico para un determinado sector del ordenamiento no resulta una situación en absoluto extraordinaria y no se alcanza a comprender cómo un único procedimiento pendiente (en el cual existía, además, un informe-propuesta de adjudicación a favor de uno de los licitadores) pudiera «comprometer o retrasar» la vigencia de la nueva regulación de los puertos baleares.

En segundo lugar, la finalidad sugerida por la representación procesal de la Comunidad Autónoma balear en este proceso constitucional no se desprende de la exposición de

motivos de la Ley 8/2004. En su apartado I se ofrece una justificación general de toda la regulación legal, enmarcándola en las conocidas como «leyes de acompañamiento de los presupuestos generales». En cuanto tal, se afirma que pretende completar la Ley de presupuestos y constituir con ésta «una unidad de acción racional para cumplir los objetivos de política económica, razón que justifica que se tramiten simultáneamente con las leyes de presupuestos generales». Además, en el último párrafo del apartado III se hace referencia de forma conjunta a las disposiciones adicionales contenidas en la Ley, señalándose, simplemente, que «la parte final se completa con veinte disposiciones adicionales, a los efectos de recoger la creación, modificación y extinción de determinados entes públicos instrumentales, entre otras determinaciones normativas que, por razones de técnica legislativa, no tienen cabida a lo largo del articulado de la ley». Ninguna mención se dedica en la exposición de motivos, por tanto, a la necesidad de incluir en la Ley 8/2004 una medida como la prevista en su disposición adicional decimonovena.

Es cierto que, según advertimos en la STC 49/2008, FJ 5, el legislador no está constitucionalmente obligado a justificar sus opciones legislativas en las exposiciones de motivos o preámbulos de las leyes y que, por tanto, la ausencia de dicha justificación no puede considerarse generadora, por sí sola, de arbitrariedad. También lo es que, como se señala igualmente en esa y en otras resoluciones anteriores, no puede desconocerse el papel que aquellos desempeñan en la interpretación y análisis de los preceptos legales sometidos al control de constitucionalidad de este Tribunal (SSTC 36/1981, de 12 de noviembre, FJ 7, y 222/2006, de 6 de julio, FJ 8). En este caso resulta evidente que la inclusión de una medida de tales características en la Ley 8/2004 habría requerido, dadas las circunstancias descritas, de alguna explicación por parte del legislador que justificara la necesidad de su inserción en una Ley «de acompañamiento» de la Ley de presupuestos que, según lo señalado en su propia exposición de motivos, está destinada a formar «una unidad de acción racional para cumplir los objetivos de política económica» de la Comunidad Autónoma.

Como consecuencia de todo lo expuesto, nos encontramos ante una ausencia de motivos que justifiquen de manera razonable la decisión del legislador balear, sin que podamos nosotros deducirlos a la vista de los datos expuestos. No obstante, en aras de un respeto escrupuloso a la presunción de constitucionalidad de las leyes, reiteradamente afirmada en nuestra doctrina (por todas, STC 8/2016, de 21 de enero, FJ 4), resulta conveniente dar un paso más en nuestra argumentación, sometiendo a la norma enjuiciada al juicio de proporcionalidad.

6. En este caso el juicio de proporcionalidad ayuda a reforzar la convicción de que la disposición cuestionada carece de una justificación razonable, como sugiere el Tribunal Supremo en su Auto de planteamiento de la presente cuestión de inconstitucionalidad y apoya la Fiscal General del Estado en su escrito de alegaciones. En el momento en que se presenta por el grupo parlamentario mayoritario en la Cámara autonómica la enmienda al proyecto de Ley del Parlamento de las Illes Balears de medidas tributarias, administrativas y de función pública (que se convirtió, finalmente, en la disposición adicional cuestionada) el único procedimiento de concurso para la adjudicación de concesiones administrativas para la ocupación y explotación de instalaciones náutico-deportivas que estaba pendiente de resolución era el del puerto deportivo de Andratx.

La finalidad a la que alude la Abogada de la Comunidad Autónoma (paralizar cualquier concesión que pudiera comprometer o retrasar la vigencia de la nueva legislación de puertos balear) podría pues haberse obtenido por el Gobierno autonómico igualmente con los medios ordinarios disponibles para la Administración conforme al ordenamiento jurídico (como la revisión de oficio o la expropiación de los derechos adquiridos o que hubieran podido adquirir las licitadoras o la adjudicataria).

La aprobación de la disposición adicional cuestionada no supera pues el «juicio de necesidad connatural al principio de proporcionalidad» (STC 48/2005, FJ 8); en los términos expresados en la STC 166/1986, FJ 11, no responde a un caso excepcional que por su extraordinaria trascendencia y complejidad no resulte remediable «por los instrumentos normales de los que dispone la Administración, constreñida a actuar con

sujeción al principio de legalidad». Este es, efectivamente, un dato definitivo a la hora de enjuiciar la constitucionalidad de la disposición adicional decimonovena de la Ley del Parlamento de las Illes Balears 8/2004; existe una diferencia decisiva entre la adopción de alguna de dichas medidas por la Administración y la aprobación del precepto legal cuestionado para alcanzar tal hipotética finalidad, que no es otra que la posibilidad de aquellas de ser sometidas al control de la jurisdicción contencioso-administrativa, como demuestran los hechos que dan origen a la presente cuestión de inconstitucionalidad.

Una vez descartadas todas las posibilidades de dotar de una justificación razonable a la presentación de la citada enmienda, que daría finalmente lugar a la cuestionada disposición adicional decimonovena de la Ley del Parlamento de las Illes Balears 8/2004, se desvela lógicamente que no estamos aquí ante una «legítima opción del legislador de modificar, en todo o en parte, la regulación jurídica de una determinada materia o de un concreto sector del ordenamiento» (como apreciamos, en cambio, en la STC 73/2000, FJ 7, dadas las circunstancias que allí se planteaban). La disposición legal enjuiciada, en ausencia de dicha justificación, se alza en este caso concreto como un obstáculo constitucionalmente inadmisibles a las atribuciones que el art. 106.1 CE otorga a los Tribunales ordinarios, en orden a controlar que la Administración pública sirve efectivamente «con objetividad los intereses generales y actúa ... con sometimiento pleno a la ley y al Derecho» (art. 103.1 CE) y como garantía específica del derecho a la tutela judicial efectiva del que gozan todos los ciudadanos, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 24.1 CE. Como el resto de los poderes públicos, el legislador no puede actuar prescindiendo de los mandatos de la Constitución (art. 9.1 CE) y, de hacerlo, este Tribunal no puede sino declarar la nulidad del producto normativo de su inconstitucional actuación.

Apreciado, pues, que el legislador balear incurrió al aprobar en un ejercicio arbitrario de la potestad legislativa, ha de concluirse asimismo, de acuerdo con las consideraciones realizadas en el fundamento jurídico segundo de esta Sentencia, que al implicar la disposición adicional cuestionada un tratamiento diferenciado no justificado para un único supuesto, vulnera también el principio de igualdad (art. 14 CE) y genera una quiebra inadmisibles del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), como garantía de certeza y previsibilidad del ordenamiento jurídico.

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

Estimar la cuestión de inconstitucionalidad núm. 451-2015, promovida por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo y, en consecuencia, declarar la inconstitucionalidad y nulidad de la disposición adicional decimonovena de la Ley del Parlamento de las Illes Balears 8/2004, de 23 de diciembre, de medidas tributarias, administrativas y de función pública.

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

Dada en Madrid, a veintitrés de junio de dos mil dieciséis.—Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.—Adela Asua Batarrita.—Encarnación Roca Trías.—Andrés Ollero Tassara.—Fernando Valdés Dal-Ré.—Juan José González Rivas.—Santiago Martínez-Vares García.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Pedro José González-Trevijano Sánchez.—Ricardo Enríquez Sancho.—Antonio Narváez Rodríguez.—Firmado y rubricado.