



Roj: **STS 4451/2020** - ECLI: **ES:TS:2020:4451**

Id Cendoj: **28079130022020100672**

Órgano: **Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Madrid**

Sección: **2**

Fecha: **19/11/2020**

Nº de Recurso: **5201/2019**

Nº de Resolución: **1548/2020**

Procedimiento: **Recurso de Casación Contencioso-Administrativo (L.O. 7/2015)**

Ponente: **ANGEL AGUALLO AVILÉS**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

Resoluciones del caso: **SAN 2155/2019,**  
**ATS 748/2020,**  
**STS 4451/2020**

## **TRIBUNAL SUPREMO**

**Sala de lo Contencioso-Administrativo**

**Sección Segunda**

**Sentencia núm. 1.548/2020**

Fecha de sentencia: 19/11/2020

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: **5201/2019**

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 17/11/2020

Ponente: Excmo. Sr. D. Ángel Aguallo Avilés

Procedencia: AUD. NACIONAL SALA C/A. SECCIÓN 7

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. Gloria Sancho Mayo

Transcrito por:

Nota:

R. CASACION núm.: **5201/2019**

Ponente: Excmo. Sr. D. Ángel Aguallo Avilés

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. Gloria Sancho Mayo

## **TRIBUNAL SUPREMO**

**Sala de lo Contencioso-Administrativo**

**Sección Segunda**

**Sentencia núm. 1548/2020**

Excmos. Sres. y Excma. Sra.

D. Nicolás Maurandi Guillén, presidente

D. José Díaz Delgado



D. Ángel Aguallo Avilés

D. José Antonio Montero Fernández

D. Francisco José Navarro Sanchís

D. Jesús Cudero Blas

D. Isaac Merino Jara

D<sup>a</sup>. Esperanza Córdoba Castroverde

En Madrid, a 19 de noviembre de 2020.

Esta Sala ha visto el recurso de casación núm. **5201/2019**, interpuesto por don Ramón Rodríguez Nogueira, Procurador de los Tribunales y de la **AUTORIDAD PORTUARIA DE LAS PALMAS**, y bajo la dirección letrada de doña Fayna Pérez Quintana, contra la sentencia de 22 de mayo de 2019 dictada por la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, que desestimó el recurso núm. 870/2017.

Ha sido parte recurrida el ABOGADO DEL ESTADO, en el ejercicio de la representación que por ministerio de la ley ostenta.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Ángel Aguallo Avilés.

## ANTECEDENTES DE HECHO

### PRIMERO.- Resolución recurrida en casación y hechos del litigio.

1. Este recurso de casación tiene por objeto la sentencia pronunciada por la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de 22 de mayo de 2019, que desestima el recurso núm. 870/2017 interpuesto por la AUTORIDAD PORTUARIA DE LAS PALMAS contra la resolución del TEAC por la que se inadmitió el recurso de alzada contra la resolución del TEAR de Canarias, que estimó la reclamación nº 35/02724/2013 frente a liquidación de la Tasa de Aprovechamiento Especial del Dominio Público Portuario y Tasa por Servicios Asociada correspondiente al año 2010 por la concesión 15-C-355 otorgada a DISA GESTIÓN LOGÍSTICA, S.A..

2. Los hechos sobre los que ha versado el litigio, en lo que hace a las cuestiones que suscita el recurso que nos ocupa, son los siguientes:

a) Con fecha 29 de mayo de 2013, la Autoridad Portuaria de Las Palmas giró a "DISA GESTIÓN LOGÍSTICA S.A." (DISA) liquidación en concepto de tasa de aprovechamiento especial del dominio público en el ejercicio de actividades comerciales, industriales y de servicios, del año 2010, por importe de 169.485,41 euros.

b) Disconforme con la misma, DISA interpuso recurso de reposición mediante escrito de 1 de julio de 2013, que fue desestimado por resolución de fecha 19 de julio de 2013.

c) Frente a esta desestimación, DISA interpuso reclamación económica-administrativa ante el Tribunal Económico Administrativo Regional de Canarias (TEARC). Dicho órgano estimó su pretensión mediante resolución de fecha 26 de junio de 2015, que "acuerda ESTIMAR la reclamación presentada y anular, por no resultar conformes a derecho según resulta de los considerados anteriores, la liquidación girada que fue objeto del recurso de reposición desestimado".

d) Frente a la citada resolución, la Autoridad Portuaria de Las Palmas interpuso, el 28 de septiembre de 2015, recurso de alzada ante el Tribunal Económico- Administrativo Central (TEAC), que fue inadmitido por dicho órgano en resolución de fecha 14 de septiembre de 2017 por falta de legitimación de la recurrente.

### SEGUNDO.- La sentencia de instancia.

1. La Autoridad Portuaria de Las Palmas interpuso demanda contenciosa-administrativa, ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, Sección Séptima, procedimiento ordinario 870/2017, contra la resolución del TEAC de 14 de septiembre de 2017, por la que se inadmite el recurso de alzada presentado contra la resolución del TEAR de Canarias, de 26 de junio del 2015, que fue desestimada por sentencia de fecha 22 de mayo de 2019.

Razona así la sentencia ahora recurrida en sus fundamentos jurídicos:

" **SEGUNDO.-** El TEAC niega legitimación activa a la demandante sobre la base jurídica del artículo 241.3 LGT, según el cual "estarán legitimados para interponer este recurso los interesados, los Directores Generales del Ministerio de Economía y Hacienda y los Directores de Departamento de la Agencia Estatal de Administración



Tributaria en las materias de su competencia, así como los órganos equivalentes o asimilados de las Comunidades Autónomas y de las Ciudades con Estatuto de Autonomía en materia de su competencia". En el mismo sentido cita el artículo 232.2 e) que niega legitimación para promover reclamaciones económico-administrativas a "los organismos u órganos que hayan dictado el acto impugnado, así como cualquier otra entidad por el mero hecho de ser destinataria de los fondos gestionados mediante dicho acto".

*Frente a lo anterior se traen a colación las sentencias de esta sección SAN 17 de junio del 2013 (recurso nº 639/2011 ) y SAN de 10 de febrero del 2014 (recurso nº 224/2014 ) que sobre la base jurídica del artículo 20 c) LJCA según el cual no podrán interponer recurso contencioso-administrativo contra la actividad de una Administración Pública "las Entidades de Derecho público que sean dependientes o estén vinculadas al Estado, las Comunidades Autónomas o las Entidades locales, respecto de la actividad de la Administración de la que dependan. Se exceptúan aquellos a los que por Ley se haya dotado de un estatuto específico de autonomía respecto de dicha Administración" reconocieron legitimación a las autoridades portuarias por tener estas un estatuto específico de autonomía.*

*Dichas sentencias fueron confirmadas por la STS 5 de junio del 2014 (recurso nº 3426/2013 ) y STS de 9 de marzo del 2016 (recurso nº 972/2014 ), respectivamente, si bien solo esta última se centra en la cuestión relativa a la legitimación activa de las autoridades portuarias. En esta sentencia se expone lo siguiente:*

*"Las autoridades Portuarias, conforme establece el artículo 24 del Real Decreto legislativo 2/2011, de 5 de septiembre , son organismos públicos de los previstos en la letra g) del apartado 1 del artículo 2 de la Ley General Presupuestaria , con personalidad jurídica y patrimonio propios, así como plena capacidad de obrar; dependen del Ministerio de Fomento, a través de Puertos del Estado; y se rigen por su legislación específica, por las disposiciones de la Ley General Presupuestaria que les sean de aplicación y, supletoriamente, por la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado.*

*Las Autoridades Portuarias desarrollarán las funciones que se les asigna en esta Ley bajo el principio general de autonomía funcional y de gestión, sin perjuicio de las facultades atribuidas al Ministerio de Fomento, a través de Puertos del Estado, y de las que correspondan a las Comunidades Autónomas.*

*Los actos dictados por las Autoridades Portuarias en el ejercicio de sus funciones públicas y, en concreto, en relación con la gestión y utilización del dominio público, la exacción y recaudación de tasas y la imposición de sanciones, agotarán la vía administrativa, excepto en materia tributaria, donde serán recurribles en vía económico-administrativa.*

*De lo dicho anteriormente, puede afirmarse que las Autoridades Portuarias están legitimadas activamente para impugnar aquellas resoluciones que les afecten y que no provengan del Ministerio de Fomento a través de Puertos del Estado.*

*En el caso que nos ocupa, la resolución del TEAC se refiere únicamente a la revisión de un acto relacionado con el sistema de opción en cuanto a la determinación del sistema de tasas que ha de regir en el futuro, a partir de agosto de 2004, el régimen de las tasas en las explotaciones del dominio público portuario, y conforme establece el artículo 25 e) ejerce una de sus funciones: la optimización de la gestión económica y la rentabilización del patrimonio y de los recursos que tengan asignados, y las dispuestas en el artículo 26 del citado Real Decreto legislativo 2/2011 .*

*Por tanto, gozan de personalidad jurídica pública, propia y diferenciada de la del Estado, plena capacidad jurídica y de obrar, para el cumplimiento y desarrollo de sus fines, patrimonio y tesorería propios, además de autonomía de gestión, por otra parte resultando que la existencia de legitimación en un concreto proceso viene caracterizado jurisprudencialmente como "... la titularidad de un derecho o interés legítimo que suponga una relación material entre el sujeto y el objeto de la pretensión, de suerte que, de estimarse ésta, se produzca un beneficio o la eliminación de un perjuicio que no necesariamente ha de revestir un contenido patrimonial. Esta ventaja ha de ser concreta y efectiva..." (en este sentido se pronuncia la sentencia del Tribunal Supremo de 29 de junio del 2004 y la sentencia del Tribunal Constitucional de 173/2004, de 18 de octubre ) por lo que en el presente caso, al tratarse de la defensa de la validez de uno de sus actos adoptados en el ejercicio de sus funciones y competencias es evidente que ostenta legitimación para recurrir la resolución impugnada en este recurso"*

*En la sentencia transcrita no se menciona la STS de 28 de septiembre del 2006 (recurso nº 365/2002 ) que en relación a las anteriores juntas portuarias les negó legitimación activa con los siguientes argumentos:*

*"Como se ha dicho, la Autoridad Portuaria no tiene el carácter de interesado a los efectos del artículo 171 de la LGT, pues así se proclama en los artículos 127 y 120 del Real Decreto 391/1996, de 1 de marzo ("...no tendrán la consideración de interesados, y no estarán legitimados para interponer el recurso de alzada -ni el extraordinario de revisión, ex artículo 127.3 -, los órganos de la Administración General del Estado, los Organismos Autónomos y las Entidades de Derecho Público vinculadas o dependientes de la Administración General del Estado, y las*



corporaciones de derecho público, que hayan dictado el acto recurrido en primera instancia, así como cualquier otra entidad por el mero hecho de ser destinataria de los fondos gestionados mediante el acto recurrido"), cuya cobertura legal se encuentra en la nueva letra e) del artículo 11.2 del Real Decreto legislativo 2795/1980, de 5 de julio ("no estarán legitimados los organismos de la Administración central, periférica, institucional o corporativa del Estado, aun dotados de personalidad jurídica propia, que hayan dictado el acto reclamable, así como cualquier otra entidad por el mero hecho de ser destinataria de los fondos gestionados mediante dicho acto"), introducida por la Disposición Adicional de la Ley 25/1995.

C) La limitación en el reconocimiento de la legitimación, en abstracto, no es arbitraria o irrazonable como se arguye en la sentencia recurrida, pues responde al criterio general, consecuencia de la personalidad única de las Administraciones Públicas, según el cual ningún órgano administrativo o entidad con personalidad jurídica propia puede accionar frente a resoluciones de la Administración en la que se integra, de modo que la posibilidad de accionar responde, sólo, a una excepción justificada consistente, precisamente, en que exista contraposición de intereses que los órganos y entes administrativos afectados vengan obligados a defender. Y, en el presente caso de autos, no puede afirmarse que exista dicha contraposición de intereses entre la Autoridad Portuaria y el órgano administrativo de tutela (el Ministerio de Economía y Hacienda y/o el E.P.E. Puertos del Estado y/o el TEAR y el TEAC), pues si bien a las Autoridades como a la recurrente se les encomienda la defensa del interés público en lo relativo a los Puertos del Estado, no así en lo relativo a la materia tributaria (en cuanto que, como luego se especificará, las tarifas portuarias aquí cuestionadas son, en realidad, un tributo y, en concreto, una tasa), por más que directa o indirectamente pueda afectar a los recursos propios. Y, por lo debe de tenerse en cuenta la doctrina jurisprudencial relativa al problema suscitado por la aplicación del artículo 28.4 a) de la LJCA, que prohíbe a los Organismos Autónomos y Entes Públicos el accionar contra actos dictados por el Ente fiscalizador al que en cierto modo están adscritos.

D) No goza de virtualidad el argumento de la recurrente, con el fin de eludir su carencia de legitimación, consistente en que la imposibilidad de accionar, impediendo del análisis de la cuestión de fondo controvertida, se contiene en un Reglamento y no, como debería ser, según el criterio de la afectada, en una Ley, pues lo cierto es que la nueva letra e) del artículo 11.2 del Real Decreto Legislativo 2795/1980 (antes transcrita) ha sido entronizada, en dicha disposición (que, por su propia naturaleza, tiene el carácter ley, ex artículo 82 y 85 de la CE), por la Disposición Adicional única de la Ley 25/1995, de 20 de julio, modificativa de la LGT, es decir, por una norma legal. Y, como los artículos 120 y 127 del Real Decreto 391/1996 no hacen más que recoger y reproducir dicho precepto legal, no existe obstáculo alguno para su aplicación al supuesto de hecho aquí examinado, ya que el defecto de indebida ultra-retroactividad que se le atribuye (en función de la fecha de la entrada en vigor del citado Real Decreto -desarrollo de la norma legal comentada- y de la fecha de las liquidaciones y resoluciones económico administrativas) resulta carente de todo predicamento por el dato de que en la Disposición Transitoria Única de dicho Real Decreto se indica, con claridad, que "el presente Reglamento se aplicará a todos los procedimientos en curso", de modo y manera que, cuando el TEAC conoce del recurso extraordinario de revisión y, especialmente, dicta su resolución de inadmisión, ya estaba en vigor la disposición que excluía la legitimación de la recurrente para promover el comentado recurso extraordinario.

E) La Autoridad Portuaria no goza de una autonomía suficiente como para discutir en sede jurisdiccional las decisiones de la entidad territorial o institucional de tutela o supremacía (Ministerio de Economía y Hacienda y E.P.E. Puertos del Estado), como lo demuestra el examen de los artículos 36 y 37 (sobre competencias y funciones) de la Ley 27/1992, de Puertos del Estado, en la redacción ordenada por la Ley 62/1997, sin que a ello obste la redacción de la cláusula de ejercicio de acciones del apartado d) del artículo 45.5, meramente formularia o de estilo. Y es que, en definitiva, las Autoridades Portuarias son unos entes institucionales derivados o de segundo orden, en cuanto que su actividad es coordinada o dirigida, en cierto modo, desde la mencionada E.P.E. Puertos del Estado".

En efecto, a pesar de que el Real Decreto Legislativo 2/2011 atribuya a las Comunidades Autónomas determinadas facultades, en especial en relación al nombramiento de los presidentes de dichos organismos autónomos y dentro de sus consejos de administración se dé cabida a representantes de distintas Administraciones Públicas, así como que se les reconozca "autonomía funcional y de gestión", persisten mecanismos de tutela administrativa, como es la posibilidad de que Puertos del Estado y la Comunidad Autónoma respectiva recurran sus actos en alzada ante el Ministerio de Fomento, y en materia tributaria, que sus actos puedan ser revisados por los tribunales económico-administrativos, que no son representativos de un estatuto de autonomía específico, en el sentido del artículo 20 c) LJCA.

La actividad de gestión de las Autoridades Portuarias debe desarrollarse conforme a los planes de empresa, que son acordados con Puertos del Estado, lo que permite afirmar que la autonomía de gestión no está exenta de controles derivados de su vinculación con la Administración del Estado.

Sigue prevaleciendo, por tanto, la nota de la vinculación de la Autoridad Portuaria con el Ministerio de Fomento, frente al que no se reconoce sino una autonomía funcional para la gestión portuaria, pero sin que se la dote de un estatuto específico que permita sostener que en materia tributaria pueda generarse un conflicto de intereses con el Estado que justifique que se le reconozca legitimación activa para discutir en sede jurisdiccional las decisiones que sobre sus actos de gestión y recaudación tributaria tomen los tribunales económico-administrativos."

#### **TERCERO.- Preparación y admisión del recurso de casación.**

1. La representación de la Autoridad Portuaria de Las Palmas preparó recurso de casación mediante escrito de fecha 28 de junio de 2019.

2. En dicho escrito, la representación procesal de la citada recurrente, tras justificar la concurrencia de los requisitos reglados de plazo, legitimación y recurribilidad de la resolución impugnada, identifica como infringidos: (i) el artículo 241.3 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (BOE de 18 de diciembre) ["LGT"]; (ii) el artículo 20, c) de Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa ["LJCA"], y (iii) el artículo 24, apartados 1, 3 y 8 del Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante (BOE de 20 de octubre de 2011) ["TRLPEMM"].

3. La Sala de instancia tuvo por preparado el recurso de casación por auto de 18 de julio de 2019, y la Sección de admisión de esta Sala Tercera del Tribunal Supremo lo admitió en otro de 24 de enero de 2020, en el que aprecia que concurre en este recurso de casación la circunstancia de interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia prevista en el artículo 88.2.a) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (LJCA), precisando que la cuestión que presenta ese interés es la siguiente:

"Aclarar si las Autoridades Portuarias ostentan o no legitimación activa para impugnar las decisiones que adopten los Tribunales Económico- Administrativos."

Además, el auto de Identifica como normas jurídicas que, en principio, habrán de ser objeto de interpretación:

" **3.1** El artículo 241.3 con relación al artículo 232, ambos de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria .

**3.2** El artículo 20, c) de Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa .

**3.3** El artículo 24, apartados 1 , 3 y 8 del Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre , por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante.

· Ello sin perjuicio de que la sentencia haya de extenderse a otras si así lo exigiere el debate finalmente trabado en el recurso, ex artículo 90.4 de la LJCA."

#### **CUARTO.- Interposición del recurso de casación.**

1. La representación procesal de la Autoridad Portuaria de Las Palmas interpuso el recurso de casación mediante escrito de 5 de mayo de 2020, que observa los requisitos legales.

2. Comienza citando como normas infringidas: el artículo 241.3 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (en lo sucesivo, LGT); el artículo 24, apartados 1, 3 y 8, del Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante (en lo sucesivo, TRLPEMM); y el artículo 20 c) de la LJCA.

Seguidamente, señala que la "Sentencia recurrida desestima el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Autoridad Portuaria de Las Palmas contra la resolución del TEAC de 14 de septiembre de 2017, que inadmitió la alzada presentada contra la resolución del TEAR de Canarias de 26 de junio de 2015 al considerar que las Autoridades Portuarias carecen de legitimación activa para impugnar las decisiones de los Tribunales Económicos-Administrativos." (pág. 3).

Añadiendo posteriormente que no comparte el criterio mantenido por la sentencia impugnada y considera infringido el artículo 241.3 LGT porque "no procede la rígida interpretación que pretende la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, y previamente el TEAC, del art. 241.3 de la LGT sobre la condición de interesado para interponer el recurso de alzada", ya que su interés legítimo viene dado por ser "uno de los sujetos de la relación jurídica material tributaria" y por el "perjuicio que para la integridad y gestión -incluida la recaudación- de los recursos económicos de la Autoridad Portuaria supone la resolución impugnada" (pág. 4).

Continúa la parte manifestando que "la rígida interpretación de la sentencia recurrida alcanza al derecho a la tutela judicial efectiva en su vertiente de acceso a la jurisdicción y supone la infracción del mismo art. 24



de la CE", ya que "[n]egar a la Autoridad Portuaria legitimación para interponer el recurso de alzada siendo presupuesto de acceso a la jurisdicción el agotar la vía administrativa, supone privar a la Autoridad Portuaria del acceso al orden contencioso administrativo, sin que la interpretación que limita el acceso sea razonable, lo cual constituye la quiebra del principio pro-actione; principio que impone una interpretación extensiva, no rígida o estricta, y flexible que facilite el acceso a los sujetos de derecho a la revisión judicial de los actos administrativos." (pág. 5).

A juicio de la parte recurrente, "[l]a sentencia impugnada también infringe el artículo 20 c) de la LJCA y el artículo 24, apartados 1, 3 y 8, del TRLPEMM" (pág. 7), ya que "el legislador, en el artículo 24 del TRLPEMM, ha querido dotar a las Autoridades Portuarias de un estatuto específico de autonomía, reconociendo su condición de organismos públicos con personalidad jurídica propia, diferenciada respecto del TEAR o TEAC, falta de adscripción y dependencia jerárquica, y existencia de intereses contrapuestos e independencia funcional, máxime cuando la financiación y obtención de recursos de la Autoridad Portuaria no proviene de los Presupuestos Generales del Estado ni del Ministerio de Hacienda a través de sus programas económicos, sino de su propia capacidad de gestión y obtención de ingresos. Sin embargo, la Sentencia impugnada se aparta del espíritu y finalidad del TRLPEMM" (pág. 8). Se afirma, además, que las "Autoridades Portuarias, cuando se trate de defender la validez de sus actos, estarán legitimadas activamente para impugnar todas aquellas resoluciones que le afecten y que no provengan del Ministerio de Fomento a través de Puertos del Estado" (pág. 9).

Continúa argumentando que " **la STS de 28 de septiembre de 2006 ha de entenderse superada por la Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 9 de marzo de 2016 (recurso nº 972/2014)** ", y en consecuencia debe reconocerse a las Autoridades Portuarias el estatuto específico que el legislador les ha querido atribuir, no sólo para la gestión portuaria, sino para discutir las decisiones que sobre sus actos de gestión y recaudación tributara adopten los tribunales económicos-administrativos." (pág. 11).

**3.** Seguidamente, la parte deduce las pretensiones del presente recurso de casación y los pronunciamientos que solicita en el fallo de la sentencia, y "viene a precisar que el sentido de la pretensión deducida en el presente recurso de casación es confirmar que las Autoridades Portuarias ostentan legitimación activa para impugnar las decisiones que adopten los Tribunales Económicos-Administrativos, solicitando, en consecuencia, se dicte sentencia con los siguientes pronunciamientos:

1. Se anule la Sentencia impugnada de fecha 22 de mayo de 2019, dictada por la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, devolviéndose los autos al Tribunal de instancia a fin de que entre a conocer sobre el fondo del asunto.

2. Se declare que las Autoridades Portuarias gozan de la condición de "interesados" en las reclamaciones económico-administrativas, a efectos de recurrir en alzada las resoluciones de los tribunales económico-administrativos regionales conforme a lo dispuesto en el artículo 241.3 de la LGT.

3. Se declare que las Autoridades Portuarias gozan de un estatuto de autonomía específico, en el sentido del artículo 20 c) de la LJCA.

4. Se declare que las Autoridades Portuarias ostentan legitimación activa para impugnar las decisiones que sobre sus actos adopten los Tribunales Económico-Administrativos" (pág. 12).

#### **QUINTO.- Oposición al recurso de casación.**

**1.** El abogado del Estado, en el ejercicio de la representación que por ministerio de la ley ostenta, se ha opuesto al recurso de casación mediante escrito de 1 de julio de 2020, que observa los requisitos legales.

**2.** Dicho escrito, comienza haciendo un relato de los hechos, tras lo cual manifiesta que entiende que "la única cuestión con interés casacional que puede ser abordada en este recurso, es la relativa a la legitimación activa de las Autoridades Portuarias para impugnar las decisiones que adopten los Tribunales Económico-Administrativos dentro de la misma vía económico-administrativa, mediante el recurso de alzada. No parece posible abordar aquí la legitimación de las Autoridades Portuarias en la jurisdicción contencioso-administrativa porque dicha cuestión, por muy relacionada que esté con la anterior, no fue debatida en la instancia, aunque se planteó por el Abogado del Estado en su escrito de contestación, de modo que la Audiencia Nacional dio por sentada la legitimación activa de la Recurrente y se limitó a enjuiciar la conformidad a derecho de la resolución del TEAC que había inadmitido su recurso de alzada." (pág. 5).

Entiende la parte que el "tenor literal del art. 241.3 LGT no puede, en realidad, ser más claro en su enumeración de los sujetos que están legitimados para recurrir en alzada ante el TEAC, sin que quepa duda alguna de que solo ostentan legitimación esos sujetos y no otros.- A partir de lo anterior, las Autoridades Portuarias no son, obviamente, Directores Generales del Ministerio de Hacienda, ni Directores de Departamento de la



AEAT por lo que su única posibilidad de ostentar legitimación ex, art. 241.3 LGT sería tener la condición de "interesados" (pág. 6).

Para a continuación argumentar que "resulta fácil entender que las Autoridades Portuarias no pueden ser interesadas cuando son el órgano autor del acto recurrido, que lo dicta en el ejercicio de su potestad tributaria" (págs. 6-7); y en consonancia con esto manifiesta que "el art. 232 LGT, como no podía ser de otra manera, refiere la condición de "interesado" y "legitimado" a los destinatarios del acto, nunca a sus autores" (pág. 7). Concluyendo la parte que "el debate suscitado, a juicio de esta representación, no es tal. Simplemente, existe una norma con rango de ley que excluye la legitimación de las Autoridades Portuarias para recurrir en alzada ante el TEAC, que debe ser observada y que no admite interpretación alternativa alguna." (pág. 8).

3. En cuanto a las pretensiones hechas por la recurrente, manifiesta que deben ser rechazadas, en "concreto, la pretensión articulada con el número 3, relativa al art. 20.c) LJCA, excede, como se ha razonado anteriormente, del ámbito del presente recurso de casación. Lo mismo ocurre con la pretensión articulada en el número 4, en cuanto se refiera a la legitimación activa en sede jurisdiccional. El resto de pretensiones, son improcedentes por todo lo ya expuesto." (pág. 14).

Manifestando el abogado del Estado que "la doctrina correcta es la siguiente:

- Las Autoridades Portuarias NO ostentan legitimación activa para impugnar en alzada en la vía económico-administrativa las decisiones que adopten los Tribunales Económico- Administrativos en primera instancia, pues NO tienen la condición de "interesados" que exige el art. 241.3 en relación con el art. 232 de la LGT.

Subsidiariamente, por si la Sala considera que es pertinente en este recurso un pronunciamiento sobre el art. 20.c) LJCA, entiende esta parte que la doctrina correcta, a partir de este precepto, es que las Autoridades Portuarias, NO ostentan legitimación activa para recurrir en la jurisdicción contencioso-administrativa los actos del Ministerio de Hacienda y de los Tribunales Económico-Administrativos que resuelvan reclamaciones frente a su actuación en ejercicio de la potestad tributaria que ostentan en materia de tasas portuarias." (págs. 14-15).

#### **SEXO.- Señalamiento para deliberación, votación y fallo.**

Mediante providencia de 7 de julio de 2020, en virtud de la facultad que le confiere el artículo 92.6 LJCA, la Sección acordó que no ha lugar a la celebración de vista pública, al considerarla innecesaria atendiendo a la índole del asunto.

Por providencia de 22 de julio de 2020, se designó como ponente al Excmo. Sr. don Ángel Agualló Avilés, fijándose como fecha para la deliberación, votación y fallo de este recurso el día 17 de noviembre de 2020, en el que efectivamente se deliberó, votó y falló el asunto por los medios tecnológicos disponibles por esta Sección como consecuencia de las disfunciones generadas por el COVID-19, con el resultado que ahora se expresa.

### **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

#### **PRIMERO.- Objeto del presente recurso de casación y cuestión con interés casacional objetivo.**

El objeto de este recurso de casación consiste en determinar si la sentencia pronunciada por la Sala de este orden jurisdiccional de la Audiencia Nacional (en su Sección 7ª), de fecha 22 de mayo de 2019, es o no conforme a Derecho.

Recordemos que la cuestión con interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia que suscita este recurso de casación, según se obtiene de la delimitación practicada por la Sección Primera de esta Sala en el auto de admisión de 24 de enero de 2020, es la que reproducimos a continuación:

"Aclarar si las Autoridades Portuarias ostentan o no legitimación activa para impugnar las decisiones que adopten los Tribunales Económico- Administrativos."

Además, el auto de admisión identifica como normas jurídicas que, en principio, serán objeto de interpretación:

" **3.1** El artículo 241.3 con relación al artículo 232, ambos de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria .

**3.2** El artículo 20, c) de Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa .

**3.3** El artículo 24, apartados 1 , 3 y 8 del Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre , por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante.

Ello sin perjuicio de que la sentencia haya de extenderse a otras si así lo exigiere el debate finalmente trabado en el recurso, ex artículo 90.4 de la LJCA .".

**SEGUNDO.- Remisión a la sentencia de esta Sala y Sección de 9 de marzo de 2016, dictada en el recurso de casación núm. 972/2014 .**

La cuestión casacional objetiva que plantea el auto de admisión del presente recurso ya ha sido resuelta por la sentencia de esta Sala y Sección de 9 de marzo de 2016, dictada en el recurso de casación núm. 972/2014

De manera que los razonamientos que se exponen a continuación son, por elementales en exigencias de los principios de unidad de doctrina y seguridad jurídica, reproducción de los incluidos en aquella sentencia, en la que se abordan idénticas cuestiones fácticas y jurídicas a las que aquí se plantean.

Razona así la sentencia de 6 de marzo de 2016:

" **SEGUNDO.-** En el **primer motivo de casación**, común a todas las entidades recurrentes, se denuncia que la sentencia impugnada incurre en una infracción del artículo 20.c) de la LJCA, en relación con el artículo 69.b) de la misma Ley. Se dice que la sentencia estima el recurso contencioso-administrativo de la Autoridad Portuaria de Huelva, pese a su falta de legitimación activa. El recurso debería haber sido inadmitido.

A juicio de esta Sala, esta primera cuestión a dilucidar --la **falta de legitimación activa de la Autoridad Portuaria de Huelva**-- está bien resuelta en la sentencia recurrida. Decía la sentencia objeto del presente recurso que:

El artículo 20.c) <javascript:maf.doc.linkToDocument('RCL+1998+1741',%20'RCL\_1998\_1741\_A\_20',%20'RCL+1998+1741\*A.20',%20'i0ad818160000015331b4ca94af657986',%20'spa');>de la LJCA <javascript:maf.doc.linkToDocument('RCL+1998+1741',%20',%20'RCL+1998+1741',%20'i0ad818160000015331b4ca94af657986',%20'spa');> recoge como causa impeditiva para el acceso a éste orden jurisdiccional la siguiente "No pueden interponer recurso contencioso-administrativo contra la actividad de una Administración pública: Las Entidades de Derecho público que sean dependientes o estén vinculadas al Estado, las Comunidades Autónomas o las Entidades locales, respecto de la actividad de la Administración de la que dependan. Se exceptúan aquellos a los que por Ley se haya dotado de un estatuto específico de autonomía respecto de dicha Administración".

Las autoridades Portuarias, conforme establece el artículo 24 del Real Decreto Legislativo <javascript:maf.doc.linkToDocument('RCL+2011+1896',%20',%20'RCL+2011+1896',%20'i0ad818160000015331b4ca94af657986',%20'spa');> 2/2011, de 5 de septiembre, son organismos públicos de los previstos en la letra g) del apartado 1 del artículo 2 de la Ley General Presupuestaria <javascript:maf.doc.linkToDocument('RCL+2003+2753',%20',%20'RCL+2003+2753',%20'i0ad818160000015331b4ca94af657986',%20'spa');>; con personalidad jurídica y patrimonio propios, así como plena capacidad de obrar; dependen del Ministerio de Fomento, a través de Puertos del Estado; y se rigen por su legislación específica, por las disposiciones de la Ley General Presupuestaria que les sean de aplicación y, supletoriamente, por la Ley 6/1997, de 14 de abril <javascript:maf.doc.linkToDocument('RCL+1997+879',%20',%20'RCL+1997+879',%20'i0ad818160000015331b4ca94af657986',%20'spa');>; de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado.

Las Autoridades Portuarias desarrollarán las funciones que se les asigna en esta Ley bajo el principio general de autonomía funcional y de gestión, sin perjuicio de las facultades atribuidas al Ministerio de Fomento, a través de Puertos del Estado, y de las que correspondan a las Comunidades Autónomas.

Los actos dictados por las Autoridades Portuarias en el ejercicio de sus funciones públicas y, en concreto, en relación con la gestión y utilización del dominio público, la exacción y recaudación de tasas y la imposición de sanciones, agotarán la vía administrativa, excepto en materia tributaria, donde serán recurribles en vía económico-administrativa.

De lo dicho anteriormente, puede afirmarse que las **Autoridades Portuarias están legitimadas activamente para impugnar aquellas resoluciones que les afecten y que no provengan del Ministerio de Fomento a través de Puertos del Estado.**

En el caso que nos ocupa, la resolución del TEAC se refiere únicamente a la revisión de un acto relacionado con el sistema de opción en cuanto a la determinación del sistema de tasas que ha de regir en el futuro, a partir de agosto de 2004, el régimen de las tasas en las explotaciones del dominio público portuario, y conforme establece el artículo 25.e) ejerce una de sus funciones: e) La optimización de la gestión económica y la rentabilización del patrimonio y de los recursos que tengan asignados, y las dispuestas en el artículo 26 del citado Real Decreto Legislativo 2/2011 .

Por tanto, gozan de personalidad jurídica pública, propia y diferenciada de la del Estado, plena capacidad jurídica y de obrar, para el cumplimiento y desarrollo de sus fines, patrimonio y tesorería propios, además de autonomía de gestión, por otra parte resultando que la existencia de legitimación en un concreto proceso viene caracterizado jurisprudencialmente como "... la titularidad de un derecho o interés legítimo



que suponga una relación material entre el sujeto y el objeto de la pretensión, de suerte que, de estimarse ésta, se produzca un beneficio o la eliminación de un perjuicio que no necesariamente ha de revestir un contenido patrimonial. Esta ventaja ha de ser concreta y efectiva..." (en este sentido se pronuncia la sentencia del Tribunal Supremo de 29 junio 2004 <javascript:maf.doc.linkToDocument('RJ+2004+5449','%20';%20'RJ+2004+5449','%20'i0ad818160000015331b4ca94af657986','%20'spa');> y la sentencia del Tribunal Constitucional de 173/2004, 18 de octubre <javascript:maf.doc.linkToDocument('RTC+2004+173','%20';%20'RTC+2004+173','%20'i0ad818160000015331b4ca94af657986','%20'spa');>) por lo que **en el presente caso, al tratarse de la defensa de la validez de uno de sus actos adoptados en el ejercicio de sus funciones y competencias es evidente que ostenta legitimación para recurrir la resolución impugnada en este recurso.**

Lo que determina la desestimación de este motivo de casación.

La Sala es consciente de las dudas que puede originar la legitimación de la entidad -Autoridad Portuaria- para iniciar en su día el proceso, pero los elementos y singularidades apuntadas puestas en relación con la flexibilidad que siempre ha caracterizado la interpretación del derecho de acceso a la jurisdicción, obligan, en virtud del principio pro actione que exige interpretar con amplitud las normas procesales que condicionan el acceso a la jurisdicción contenciosa administrativa, a rechazar la causa de inadmisibilidad alegada".

#### **TERCERO.- Resolución de las pretensiones deducidas en el proceso.**

De la jurisprudencia reproducida, que no encontramos razones para modificar, puede afirmarse que las Autoridades Portuarias están legitimadas activamente para impugnar aquellas resoluciones del TEAC que les afecten, con las limitaciones reseñadas. Es por tanto procedente la declaración de haber lugar al recurso de casación interpuesto por la Autoridad Portuaria de Las Palmas, por ser contraria a Derecho la sentencia impugnada en la exégesis de esos mismos preceptos, así como, tal y como solicita la recurrente, la retroacción de actuaciones hasta el momento anterior a dictar sentencia para que la Sala de instancia se pronuncie sobre el fondo.

#### **CUARTO.- Pronunciamiento sobre costas.**

En virtud de lo dispuesto en el artículo 93.4 LJCA, al no apreciarse mala fe o temeridad en ninguna de las partes, no procede declaración expresa de condena en dicho concepto en lo que se refiere a las causadas en este recurso de casación.

### **FALLO**

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido

**Primero.** Fijar los criterios interpretativos expresados en el fundamento jurídico Segundo de esta sentencia, por remisión a la sentencia de fecha 9 de marzo de 2016, dictada en el recurso de casación número 972/2014.

**Segundo.** Haber lugar al recurso de casación interpuesto por don Ramón Rodríguez Nogueira, Procurador de los Tribunales y de la AUTORIDAD PORTUARIA DE LAS PALMAS contra la sentencia de la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, de 22 de mayo de 2019, que desestimó el recurso interpuesto contra la resolución del TEAC, por la que se inadmitió el recurso de alzada contra la resolución del TEAR de Canarias, que estimó la reclamación nº 35/02724/2013 frente a liquidación de la Tasa de Aprovechamiento Especial del Dominio Público Portuario y Tasa por Servicios Asociada correspondiente al año 2010 por la concesión 15-C-355 otorgada a DISA GESTIÓN LOGÍSTICA, S.A., sentencia que se casa y anula.

**Tercero.** Ordenar retrotraer las actuaciones hasta el momento anterior a dictar sentencia para que la Séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional se pronuncie sobre el fondo.

**Cuarto.** No formular pronunciamiento expreso sobre las costas causadas en este recurso de casación.

Notifíquese esta resolución a las partes e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.

D. Nicolás Maurandi Guillén D. José Díaz Delgado

D. Ángel Aguallo Avilés D. José Antonio Montero Fernández

D. Francisco José Navarro Sanchís D. Jesús Cudero Blas

D. Isaac Merino Jara D<sup>a</sup>. Esperanza Córdoba Castroverde



**PUBLICACIÓN.-** Leída y publicada ha sido la anterior sentencia por el Excmo. Sr. Magistrado Ponente D. Ángel Aguillo Avilés, estando la Sala celebrando audiencia pública, lo que, como Letrada de la Administración de Justicia, certifico.

FONDO DOCUMENTAL CENDOJ