

## Suplemento

# TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- 1002** *Sala Segunda. Sentencia 139/2010, de 21 de diciembre de 2010. Recursos de amparo 7365-2006 y 2186-2007 (acumulados). Promovido por la asociación de empresas de estiba y desestiba del puerto de Santa Cruz de Tenerife y por la Autoridad Portuaria de Santa Cruz de Tenerife respecto de las Sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo y de la Audiencia Nacional que acordaron la inadmisión de sendos recursos sobre incorporación al patrimonio del Estado de dos inmuebles de la extinta Organización de Trabajos Portuarios. Vulneración del derecho a la tutela judicial (acceso a la justicia): falta de legitimación activa de una asociación empresarial y de un organismo público fundada sobre una interpretación desproporcionadamente rigorista de las normas procesales.*

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por don Guillermo Jiménez Sánchez, Presidente, don Vicente Conde Martín de Hijas, doña Elisa Pérez Vera, don Eugeni Gay Montalvo, don Ramón Rodríguez Arribas y don Pascual Sala Sánchez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En los recursos de amparo acumulados núms. 7365-2006 y 2186-2007, el primero de ellos promovido por la asociación de empresas de estiba y desestiba del puerto de Santa Cruz de Tenerife, representada por el Procurador de los Tribunales don Miguel Ángel Capetillo Vega y asistida del Letrado don Rafael Marín Correa, contra la Sentencia de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 7 de junio de 2006, que confirmó en casación la dictada por la Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de 18 de junio de 2003, que inadmitió, por falta de legitimación activa, el recurso contencioso-administrativo que aquélla interpuso contra la Orden del Ministerio de Economía y Hacienda, de 14 de junio de 1995, y los actos que la ejecutan; y planteado el segundo por la Autoridad Portuaria de Santa Cruz de Tenerife, representada por el Procurador de los Tribunales don Carlos Navarro Gutiérrez y asistida del Letrado don Pedro Doblado Claverie, contra la Sentencia de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 30 de enero de 2007, que confirmó en casación la dictada por la Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de 30 de enero de 2004, que inadmitió, por falta de legitimación activa, el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra la citada Orden y los actos que la ejecutan. Ha comparecido en ambos el Abogado del Estado y, además, en el núm. 2186-2007 la Sociedad Estatal de estiba y desestiba del puerto de Santa Cruz de Tenerife, representada por el Procurador de los Tribunales don Saturnino Estévez Rodríguez y asistida del Letrado don José María Vela Feria. Ha intervenido el Ministerio Fiscal. Ha sido Ponente la Magistrada doña Elisa Pérez Vera, quien expresa el parecer de la Sala.

### I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el 12 de julio 2006, el Procurador de los Tribunales don Miguel Ángel Capetillo Vega, en nombre de la asociación de empresas estibadoras del puerto de Santa Cruz de Tenerife, interpuso

recurso de amparo (registrado con el núm. 7365-2006) contra la Sentencia de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 7 de junio de 2006, que confirma en casación la dictada por la Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de 18 de junio de 2003, que inadmitió el recurso contencioso-administrativo que aquélla interpuso contra la Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 14 de junio de 1995, por la que se dispuso la incorporación al Patrimonio del Estado de dos inmuebles sitios en Santa Cruz de Tenerife resultantes de la liquidación del organismo autónomo Organización de Trabajos Portuarios, en lugar de su aportación, prevista por el Real Decreto-ley 2/1986, a la Sociedad Estatal de estiba y desestiba del puerto de Santa Cruz de Tenerife (en adelante, Sestife); inadmisión que se funda en que la recurrente no tiene legitimación activa para pretender la tutela de derechos e intereses legítimos cuya titularidad corresponda a Sestife.

2. Los hechos en los que tiene su origen el recurso son, sucintamente expuestos, los siguientes:

a) El Real Decreto-ley 2/1986 dispone, de un lado, que «las actividades de estiba y desestiba de buques en los puertos de interés general constituyen un servicio público esencial de titularidad estatal» (art. 1) y, de otro, en su exposición de motivos, que uno de sus objetivos es «la racionalización de la estructura y volumen actuales de las plantillas de trabajadores portuarios, exigida por los importantes cambios producidos en los últimos años en los sistemas de trabajo portuario como consecuencia de la aplicación de nuevas tecnologías». Más precisamente, afirma su disposición transitoria tercera que «de acuerdo con la finalidad de adecuar el tamaño de los censos actualmente gestionados por la organización de trabajos portuarios a las necesidades de funcionamiento operativo de las sociedades estatales a las que se refiere este Real Decreto-ley podrá establecerse por vía reglamentaria el procedimiento y criterios a aplicar para la determinación de las plantillas operativas en el momento de su creación, la forma de determinación de los excedentes laborales y los instrumentos para mejorar la intensidad de la protección por desempleo de los trabajadores actualmente inscritos en los censos de la Organización de Trabajos Portuarios que deberán causar baja en los mismos para alcanzar la adecuada dimensión de las plantillas iniciales de las sociedades estatales».

Con ese propósito, su disposición transitoria primera ordenó la supresión del organismo autónomo Organización de Trabajos Portuarios y que el patrimonio resultante de la liquidación fuese aportado a la sociedad estatal de estiba y desestiba que su art. 7.1 preveía que se constituyera en cada puerto de interés general, cada una de las cuales, según el párrafo segundo de esa disposición transitoria primera, integraría el personal laboral de aquél, de suerte que les correspondería realizar y costear la reforma laboral que exigía la modernización del servicio. Para instrumentar esta transformación el art. 7.2 del mismo Real Decreto-ley 2/1986 dispuso que «la participación del Estado en el capital de dichas sociedades será superior al 50 por 100 del mismo, consistiendo su aportación inicial en el patrimonio neto perteneciente en la actualidad al Organismo Autónomo Organización de Trabajos Portuarios», una vez culminada su liquidación. El resto de las participaciones corresponde a las empresas estibadoras concesionarias del servicio, estableciendo el art. 8 de la citada norma que «cada sociedad estatal se financiará con la aportación inicial que fijen sus estatutos para las empresas que inicialmente la constituyen o se incorporen con posterioridad, así como con las cuotas mensuales de las empresas, determinadas en proporción a la utilización de los servicios del personal perteneciente a la plantilla de la sociedad».

b) El Acuerdo del Consejo de Ministros de 30 de diciembre de 1986, en ejecución de las referidas previsiones legales, autorizó la constitución de las correspondientes sociedades estatales de los puertos de Barcelona, Santa Cruz de Tenerife, Las Palmas y Pasajes. La Sociedad Estatal de estiba y desestiba del puerto de Santa Cruz de Tenerife, se constituyó, mediante escritura pública de 20 de abril de 1987, con un capital social de 49 millones de pesetas integrado por aportaciones monetarias del Estado socio mayoritario y de las empresas estibadoras concesionarias del servicio socios minoritarios. Por su

parte, el Acuerdo del Consejo de Ministros de 24 de julio de 1987, publicado como anexo de la Orden de 30 de julio de 1987 en el «Boletín Oficial del Estado» de 31 de julio de 1987, para culminar el proceso previsto legislativamente, autorizó las sociedades estatales de los otros 33 puertos considerados de interés general, diciendo expresamente que «se propone la constitución de las sociedades mixtas que se relacionan mediante aportación monetaria. Posteriormente y mediante ampliación de capital se realizará la aportación de los bienes de la Organización de Trabajos Portuarios», cuya liquidación aún no se había realizado.

c) La Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de puertos del Estado y de la marina mercante, estableció un nuevo modelo de gestión portuaria basado en entidades de Derecho público denominadas autoridades portuarias, que desarrollan las funciones que le atribuye la ley –entre ellas la garantía de la prestación efectiva de los servicios portuarios [art. 36 a)], muy especialmente el de estiba y desestiba de buques que se configura como un servicio público (art. 1 Real Decreto-ley 2/1986)– «bajo el principio general de autonomía funcional y de gestión» (art. 35.3); y, en consecuencia, dispuso que se transfiriera a estas autoridades portuarias la participación que pertenecía al Estado en dichas sociedades estatales (disposición adicional sexta). Así, el Director General de Patrimonio del Estado entregó al Presidente de la Autoridad Portuaria de Santa Cruz de Tenerife (en adelante, la Autoridad Portuaria) el 31 de marzo de 1993 los títulos representativos de la participación del Estado en la Sociedad Estatal de estiba y desestiba de este puerto, convirtiéndose de este modo en su accionista mayoritario.

Más adelante, la Ley 48/2003, de 26 de noviembre, de régimen económico y de prestación de servicios de los puertos de interés general, siguiendo los criterios de la política liberalizadora de la Unión Europea, dispuso, por lo que aquí interesa, que el servicio de estiba y desestiba dejaba de tener la calificación de servicio público para merecer la de servicio portuario básico, esto es, la de servicio de interés general abierto a la iniciativa privada pero sujeto al control último de su prestación efectiva por la autoridad portuaria [arts. 57.2 y 60.2 d)]. Por su parte, la disposición adicional sexta ordenó, en conexión con el distinto papel atribuido a las autoridades portuarias en dicha ley, que las sociedades estatales de estiba y desestiba de cada puerto debían transformarse en agrupaciones de interés económico, correspondiéndoles la denominación de «Sociedad de Estiba y Desestiba» del puerto de que se trate acompañada de la expresión agrupaciones de interés económico o APIE. Y también, en su Apartado II, que «las Autoridades Portuarias se separarán de la sociedad estatal cuando se produzca el acuerdo de transformación, teniendo derecho a la liquidación de su participación de conformidad con lo dispuesto en el art. 225 de la Ley de Sociedades Anónimas».

d) La Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 14 de junio de 1995, que no se publicó, ni se notificó a Sestife ni a la Autoridad Portuaria, dispuso, basándose expresamente en la disposición transitoria primera del Real Decreto-ley 2/1986, la incorporación al patrimonio del Estado de dos inmuebles sitios en Santa Cruz de Tenerife y pertenecientes a la extinguida Organización de Trabajos Portuarios, incorporación materializada por Acta de 24 de octubre de 1995, suscrita por el Director Provincial en Tenerife del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, que hace la entrega de los inmuebles, y el Delegado en Tenerife del Ministerio de Economía y Hacienda, que la acepta formal y realmente para su integración en el patrimonio del Estado.

e) La asociación de empresas estibadoras del puerto de Santa Cruz de Tenerife, que agrupa a las empresas que por prestar este servicio en ese puerto de interés general forman parte *ex lege* de Sestife como socios minoritarios, y que según el art. 3 de sus estatutos tiene entre sus objetivos el de «representar y defender los intereses profesionales generales de sus miembros», instó en vía contencioso-administrativa la declaración de nulidad, o subsidiariamente anulabilidad, de la referida Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 14 de junio de 1995, del Acta de 24 de octubre de 1.995 que materializa la incorporación de los citados bienes inmuebles al patrimonio del Estado y de todos los actos subsiguientes de adscripción, adjudicación o afectación de los mismos, en la medida en que, según la asociación recurrente, son actos contrarios al ya citado art. 7.2 del Real

Decreto-ley 2/1986, que imponía que el patrimonio neto de la Organización de Trabajos Portuarios fuese aportado a la sociedad estatal de estiba y desestiba correspondiente, en este caso a Sestife, en lugar de ser incorporado al patrimonio del Estado. La Sentencia de la Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de 18 de junio de 2003 declaró la inadmisibilidad del recurso ex art. 69 b) de la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa (LJCA), argumentando que la asociación recurrente no tiene legitimación activa para sostener en juicio esa pretensión, dado que el derecho en que la misma se funda no es de dicha asociación sino que es titularidad de Sestife, siendo esta última la que podría haber instado jurisdiccionalmente su protección.

La asociación recurrente mantuvo en casación que sí tenía legitimación *ad causam*, ya que es titular de un interés legítimo a que se produzca la transferencia del patrimonio neto de la Organización de Trabajos Portuarios a Sestife [19.1 a) LJCA] y, sobre todo, porque defiende el interés de sus asociadas, a saber, las empresas de estiba que son a su vez socias minoritarias de Sestife [art. 19.1 b) LJCA]. La Sentencia de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, de 7 de junio de 2006, desestimó el recurso de casación y confirmó la inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo. Dice, en cuanto a la primera invocación, que «la falta de legitimación de la asociación recurrente para entablar la acción ante los Tribunales de lo Contencioso-Administrativo con el objeto de que se enjuicie la legalidad de la Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 15 de junio de 1995 y de las resoluciones dictadas en su ejecución se desprende del contenido de las pretensiones deducidas en el escrito de demanda, al pretender la tutela de derechos e intereses legítimos cuya titularidad corresponde a Sestife, en cuanto que por mandato legal, en virtud de lo dispuesto en la disposición transitoria primera del Real Decreto-Ley 2/1986, tiene reconocido el derecho a suceder en el patrimonio de la extinguida Organización de Trabajos Portuarios, que se materializa mediante la aportación por el Estado del patrimonio neto resultante a la referida Sociedad». Y a continuación, respecto del segundo fundamento, que «la invocación de la legitimación corporativa a que alude el artículo 19.1 b) LJCA tampoco puede amparar la válida constitución de la asociación recurrente en este proceso, porque la defensa de derechos e intereses que asume en representación de las empresas de estiba y desestiba del Puerto de Santa Cruz de Tenerife asociadas no le permite sustituir a éstas cuando no gozan de legitimación activa para entablar este recurso contencioso-administrativo, al no apreciarse la concurrencia de un vínculo especial y concreto entre las empresas y el objeto del recurso contencioso-administrativo, del que se derive directamente la obtención de un beneficio de contenido patrimonial o la desaparición de un perjuicio.»

3. La asociación recurrente interpuso recurso de amparo contra dichas resoluciones judiciales alegando que lesionaban su derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, en su dimensión de acceso a la jurisdicción (art. 24.1 CE), porque el razonamiento en que fundaban la apreciación de falta de legitimación activa desconoce el principio hermenéutico *pro actione* que exige interpretar con amplitud las normas procesales que condicionan el acceso a la jurisdicción. Según la recurrente, las empresas de estiba y desestiba agrupadas en ella sí tienen un interés jurídico en que el patrimonio neto de la Organización de Trabajos Portuarios se transfiera a Sestife, pues ello les producirá un beneficio económico directo. En efecto, dado que, en aplicación del art. 8 del Real Decreto-ley 2/1986, a las referidas empresas les correspondía financiar con sus cuotas todos los costes en que Sestife venía incurriendo, era evidente que la incorporación a Sestife del patrimonio neto de la Organización de Trabajos Portuarios, que era la pretensión del recurso contencioso-administrativo, habría supuesto para tales empresas una ventaja jurídica concretada en que sus cuotas habrían sido inferiores.

4. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el 9 de marzo de 2007, el Procurador de los Tribunales don Carlos Navarro Gutiérrez, en nombre de la Autoridad Portuaria de Santa Cruz de Tenerife (en adelante, Autoridad Portuaria), interpuso recurso de amparo (registrado con el núm. 2186-2007) contra la Sentencia de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo 30 de enero de

2007, que confirma en casación la dictada por la Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de 30 de enero de 2004, que inadmitió el recurso contencioso-administrativo que aquélla interpuso contra la Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 14 de junio de 1995 y los actos subsiguientes de ejecución, inadmisión que se funda, como en el recurso de amparo núm. 7365-2006, en que la recurrente no tiene legitimación activa para pretender la tutela de derechos e intereses legítimos cuya titularidad corresponda a Sestife.

5. Los hechos relevantes para la resolución de este segundo recurso de amparo son los expuestos en el antecedente 2 y, además, los siguientes:

a) La Autoridad Portuaria, por entonces accionista mayoritaria de Sestife y garante de la prestación regular de los servicios portuarios [art. 36 a) Ley 27/1992], aparte de ocupante de ciertas dependencias en los edificios litigiosos cuyo desalojo le fue requerido por escrito del Delegado de Economía y Hacienda en Santa Cruz de Tenerife de 9 de julio de 1999, instó, mediante recurso contencioso-administrativo de 28 de diciembre de 1999, que se declarase la inactividad de la Administración General del Estado por no haber realizado, tal como lo exigía la disposición transitoria primera del Real Decreto-ley 2/1986, la aportación a Sestife del patrimonio neto de la Organización de Trabajos Portuarios y que se le condenase a realizarla. Más adelante, cuando a la vista del expediente conoció la existencia de la citada Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 14 de junio de 1995 y de los actos subsiguientes que la ejecutaron, pidió, mediante ampliación del objeto del recurso, su anulación y que, previa la liquidación de la Organización de Trabajos Portuarios, se aportase a Sestife el patrimonio neto resultante. La Sentencia de la Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de 30 de enero de 2004 declaró la inadmisibilidad del recurso ex art. 69 b) LJCA, argumentando que la «legitimación [de la recurrente] es indirecta y consecuencia de la que se hubiera de reconocer a la Sociedad Estatal de la que es accionista.»

b) La recurrente mantuvo en casación que sí tenía legitimación *ad causam*, fundándola, entre otros, en dos argumentos: a) como accionista mayoritario de Sestife ostenta un evidente interés legítimo [19.1 a) LJCA] en que se transfiera a ésta el patrimonio neto resultante de la liquidación de la Organización de Trabajos Portuarios; b) como garante de la prestación regular de los servicios portuarios [art. 36 a) Ley 27/1992] la ausencia de dicha transferencia afecta al ámbito de sus fines como entidad de Derecho público [19.1 g) LJCA]. Por su parte, Sestife, personada como codemandada en la instancia, también recurrió en casación contra la Sentencia recaída. La Sentencia de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 30 de enero de 2007 inadmitió el recurso de casación de Sestife, pues siendo codemandada no puede impugnar una Sentencia que mantiene la legalidad de actuación administrativa impugnada, y desestimó el de la Autoridad Portuaria, confirmando la inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo, pues aunque «no puede negarse que..., en principio, la integración de tales inmuebles en el patrimonio de una sociedad de la que la recurrente es accionista principal redundaría en beneficio de sus propios intereses económicos ... Sin embargo, ha de tenerse en cuenta que a quien beneficia directamente la incorporación de dichos bienes en el patrimonio de Sestife es a ésta misma, como es obvio, y que dicha sociedad tiene sus propios mecanismos de toma de acuerdos para decidir si recurrir o no. Resulta por ello difícil de admitir que otro sujeto con intereses indirectos y derivados de los propios de dicha sociedad tuviera capacidad para recurrir cualquier acto que afectase a aquélla con independencia de la decisión que la propia Sestife pudiera adoptar. Ello llevaría a la posibilidad de una actuación contraria a los intereses del sujeto afectado directamente por parte de alguien cuya legitimación deriva de la de dicho sujeto, abriendo con ello la posibilidad de una actuación procesal paralela y contradictoria de una sociedad accionarial y de sus accionistas, ambos en defensa aparente de los intereses de dicha sociedad». Y no por ello, continúa la Sentencia impugnada, quedan sin protección los intereses de los accionistas en estos casos, ya que siempre podrán instar por los cauces societarios internos la actuación de la sociedad que entiendan más adecuada y, en todo caso, podrán

ejercer las acciones previstas en la ley para exigir responsabilidad a los administradores por los perjuicios causados a la sociedad por su actuación carente de la debida diligencia. En fin, concluye la Sentencia impugnada, «debido a la razones indicadas, el recurso ha sido interpuesto por persona jurídica no legitimada por no ostentar interés legítimo [art. 69.b en relación con el 19.1 a) y g) LJCA]».

6. La Autoridad Portuaria interpuso recurso de amparo contra dichas resoluciones judiciales alegando, como hizo la asociación recurrente en el recurso de amparo núm. 7365-2006, que lesionaban su derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, en su dimensión de acceso a la jurisdicción (art. 24.1 CE), porque el razonamiento en que fundaban la apreciación de falta de legitimación activa, transcrito más arriba, desconoce el principio hermenéutico *pro actione* que exige interpretar con amplitud las normas procesales que condicionan el acceso a la jurisdicción, en concreto el art. 19.1 a) LJCA, que le ampara por su condición de accionista de Sestife, y el art. 19.1 g) LJCA, que hace lo propio dado su carácter de entidad de Derecho público que tiene entre sus fines, independientemente de su condición de accionista de Sestife, el control de los servicios portuarios.

7. La Sala Segunda de este Tribunal, de conformidad con lo dispuesto en el art. 11.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), acordó conocer de los recursos referidos y admitirlos a trámite por sendas providencias de fecha 22 de julio de 2008, que al mismo tiempo requerían atentamente a la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo y a la Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional para que remitieran, respectivamente, testimonio de los recursos de casación núm. 7978-2003 y núm. 2894-2004 y de los recursos contencioso-administrativos núm. 67-2001 y núm. 885-2000, así como para que emplazaran a quienes fueron parte en el procedimiento, con excepción de las demandantes de amparo, a fin de que pudieran comparecer en el plazo de diez días en los respectivos procesos constitucionales. En fin, dichas providencias acordaban también que se librara oficio al Ministerio de Economía y Hacienda para que remitiera el expediente relativo a la Orden de ese Ministerio de 14 de junio de 1995 y a los actos que la ejecutaron.

8. En ambos recursos de amparo –mediante sendos escritos de fecha 30 de julio de 2008– se personó el Abogado del Estado, en nombre y representación de la Administración General del Estado. Además en el recurso núm. 2186-2007, mediante escrito de 22 de octubre de 2008, el Procurador de los Tribunales don Saturnino Estévez Rodríguez, en representación de Sestife, se adhiere al recurso de amparo presentado por la Autoridad Portuaria.

Por sendas diligencias de ordenación, respectivamente, de 27 de octubre de 2008 y de 13 de noviembre de 2008, de la Sala Segunda de este Tribunal, se acordó tenerles por personados y partes en el procedimiento, dando vista de las actuaciones recibidas a las partes personadas y al Ministerio Fiscal por plazo común de veinte días, dentro de los cuales podrían presentar las alegaciones que estimasen pertinentes, conforme a lo establecido en el art. 52.1 LOTIC.

9. Las alegaciones sobre el fondo del recurso núm. 7365-2006 del Abogado del Estado, de la asociación recurrente y del Fiscal fueron registradas los días 10 y 17 de diciembre de 2008 y 26 de enero de 2009, respectivamente. La asociación recurrente, además de reiterar la argumentación y la súplica de la demanda de amparo, destaca la relación que hay entre este recurso y el núm. 2186-2007 «por si entendiera [el Tribunal] que se dan las circunstancias de identidad requeridas para acumular ambos recursos de amparo».

El Abogado del Estado, que interesa la desestimación del recurso de amparo, afirma, al efecto de centrar el debate, que «no se niega, pues, legitimación a la asociación empresarial para defender los intereses de sus empresas asociadas... sino que se afirma que son las propias empresas estibadoras asociadas a las que se sustituye las que carecen del derecho o interés legítimo mencionado en la cláusula legitimatoria general del art. 19.1 a) LJCA» y, a continuación, como primer argumento a favor del razonamiento judicial, que la esfera jurídica

directamente beneficiada por la hipotética estimación de la pretensión ejercitada no sería la de dichas empresas estibadoras sino la de la sociedad de la que éstas son socios minoritarios, Sestife, en cuyo patrimonio social ingresarían las fincas aportadas o aquello en que consistiera el patrimonio neto de la Organización de Trabajos Portuarios, señalando además que para que esto ocurra es necesaria una ampliación de capital y que el obligado realice el desembolso correspondiente, de suerte que, concluye el Abogado del Estado, «el interés de las empresas estibadoras accionistas aparece no solo remoto, sino manifiestamente hipotético y contingente, pues depende de una cadena de actos y negocios jurídicos –aumento de capital, realización del desembolso, transmisión de las acciones– para los que es preciso el concurso de voluntades ajenas.»

En segundo lugar, aduce el Abogado del Estado que, en general, un socio no tiene legitimación para sustituir a la sociedad en la impugnación de un acto que se juzga perjudicial para esta última, pues «[a]ceptar la legitimación del accionista como interesado legítimo podría entrañar –si existiera conflicto– perjuicio para la sociedad y siempre alteraría gravemente la administración social». En fin, argumenta que esta solución no deja a los accionistas en situación de indefensión, pues cuentan con vías adecuadas en Derecho, distintas del ejercicio de acciones dirigidas a proteger derechos de la sociedad, para procurar la protección diligente de dichos derechos y, en su caso, para exigir la responsabilidades correspondientes a los administradores sociales.

El Fiscal, que interesa el otorgamiento del amparo, sostiene, en primer término, que para la asociación recurrente, en atención a que entre sus fines estatutarios está la representación y defensa de los intereses patrimoniales de sus miembros, el mantenimiento de la Orden ministerial y del resto de actuaciones impugnadas no es indiferente y, a continuación, en referencia al interés que tienen las empresas estibadoras integradas en la asociación recurrente, que «el controvertido incumplimiento de la previsión contenida en el Real Decreto-ley 2/1986... de que se transferiría el patrimonio neto de la Organización de Trabajos Portuarios del respectivo puerto a dicha Sociedad Estatal, que se habría consumado al liquidarse la Organización de Trabajos Portuarios e integrarse dicho patrimonio en el del Estado a raíz de la Orden ministerial (Economía y Hacienda) de 14 de junio de 1995, afecta a la esfera jurídica de las empresas estibadoras integradas en la Asociación recurrente, por cuanto si la referida Orden ministerial se anula y se transfieren los inmuebles procedentes del patrimonio neto de la Organización de Trabajos Portuarios a Sestife las empresas privadas integradas en la Asociación recurrente obtendrían un beneficio económico, en la medida en que ello les permitiría resarcirse de los gastos que asumieron en su día y en la actualidad siguen asumiendo como consecuencia del traspaso del censo de los trabajadores de la Organización de Trabajos Portuarios en Santa Cruz de Tenerife en 1987, para cuyo gasto el reseñado Real Decreto (sic) 2/1986 preveía como uno de los medios financieros precisamente la aportación del patrimonio neto de la Organización de Trabajos Portuarios que el recurso pretende conseguir.»

10. Las alegaciones sobre el fondo del recurso núm. 2186-2007 del Abogado del Estado, de la autoridad portuaria recurrente y del Fiscal fueron registradas los días 26 y 28 de noviembre de 2008 y 16 de diciembre de ese mismo año, respectivamente. Sestife, que se había personado y que en dicho momento se había manifestado a favor de la pretensión de amparo de la Autoridad Portuaria, no presentó escrito de alegaciones.

El Abogado del Estado argumenta que, en aplicación de la constante doctrina constitucional recapitulada en la STC 175/2001, de 26 de julio, según la cual «esta vertiente del art. 24.1 CE [acceso a la jurisdicción] sólo tutela a las personas públicas frente a los Jueces y Tribunales, no en relación con el legislador», la recurrente, en tanto que persona pública, dispone de acciones procesales para la defensa del interés general que tiene encomendado sólo en los casos en que las leyes procesales así lo determinen, de suerte que en este preciso supuesto la ley procesal aplicable no le atribuye acción, pues el art. 20 c) LJCA, que opera como excepción al alegado 19.1 g) LJCA, determina que la autoridad portuaria recurrente, en tanto que entidad pública vinculada a la Administración General del Estado y carente de un estatuto de autonomía, no puede impugnar la Orden ministerial y los actos de ejecución que constituyen el objeto del proceso porque provienen

de aquella Administración General del Estado de la que dependen. El hecho de que este art. 20 c) LJCA no haya sido tomado en consideración por las Sentencias impugnadas no impide, según el Abogado del Estado, que pueda examinarse en este proceso constitucional, en el que, para dar respuesta a la supuesta violación que se alega, hay que atender a la ley procesal contencioso-administrativa en su integridad, pues el derecho fundamental de acceso a la jurisdicción sólo lo disfruta la entidad estatal actora en los precisos términos en que el legislador se lo conceda. Además, por si esto no fuera suficiente, la invocación en la demanda del art. 19.1 g) LJCA atrae necesariamente el examen de la excepción recogida en el art. 20 c) LJCA como lícita línea de defensa. Por otro lado, aunque el razonamiento más exacto para fundar la ausencia de legitimación activa de la autoridad portuaria recurrente sea el expuesto en la alegación anterior, no quiere ello decir que no haya otros argumentos jurídicamente razonables al efecto, como el utilizado por el Tribunal Supremo en la Sentencia impugnada que, según el Abogado del Estado, que hace valer los mismos motivos en que fundó sus alegaciones al recurso de amparo 7365-2006 y que han quedado expuestos más arriba, no lesiona el derecho fundamental alegado.

El Fiscal, por el contrario, interesa el otorgamiento del amparo, pues a su juicio el interés legítimo de la autoridad portuaria recurrente deriva de que la eventual estimación de la pretensión presenta para ella beneficios concretos desde varios puntos de vista. De un lado, una utilidad de carácter no económico, que califica de interés funcional y que conecta con la condición de la Autoridad Portuaria de responsable de la gestión portuaria en general y del control de la prestación efectiva del servicio portuario de estiba y desestiba en particular [art. 19.1 g) LJCA y 36 a) Ley de puertos]; de otro, una ventaja estrictamente económica, ligada a su condición de socio mayoritario de Sestife y que se concreta en «el aumento de valor de su patrimonio derivado de la mayor valoración de su legalmente necesaria participación social y de la disminución o eliminación de sus contraídos afianzamientos» [art. 19.1 a) LJCA]. En fin, añade el Fiscal en tercer y último lugar, la circunstancia de que como consecuencia de los actos impugnados en el recurso, fuese requerida para que desalojase las dependencias que ocupaba en los edificios litigiosos, es también manifestación del interés legítimo que la Autoridad Portuaria tenía en la anulación de aquéllos.

La autoridad portuaria recurrente, además de reiterar la argumentación y la súplica de la demanda de amparo, pide, en el primer punto del suplico, «la acumulación de los Autos del Recurso de Amparo 7365-2007 interpuesto por la Asociación de Empresas Estibadoras del Puerto de Santa Cruz de Tenerife».

11. En el recurso de amparo 2186-2007, mediante providencia de 30 de marzo de 2009, la Sala Segunda, según las facultades previstas en el art. 88.1 LOTC, acordó requerir a la Autoridad Portuaria de Santa Cruz de Tenerife y a Sestife que informasen y, en su caso, remitieran fotocopia de la documentación pertinente sobre si se ha producido, de acuerdo con lo previsto en la disposición adicional sexta de la Ley 48/2003, la transformación de Sestife en Sestife-Apie y si, de conformidad con lo dispuesto en el apartado II de la citada disposición adicional, la Autoridad Portuaria de Santa Cruz de Tenerife se ha separado de la referida Sociedad Estatal como consecuencia del acuerdo de transformación en Agrupación Portuaria de Interés Económico. El Procurador de los Tribunales don Saturnino Estévez Rodríguez, en representación de Sestife, cumplimentó el requerimiento mediante escrito registrado el día 24 de abril de 2009, al que adjunta testimonio de la escritura de transformación de Sestife en Sestife-Apie de 4 de marzo de 2008, de la que se desprende que la citada autoridad portuaria, precisamente como consecuencia de esa transformación, quedaba separada de dicha sociedad estatal. Lo propio hizo, mediante escrito registrado el día 7 de mayo de 2009, el Procurador de los Tribunales don Carlos Navarro Gutiérrez, en nombre de la Autoridad Portuaria de Santa Cruz de Tenerife, en el que, además, reitera su petición de que se acumule este recurso de amparo al que lleva el número 7365-2006.

12. Mediante dos providencias, de fecha 29 de octubre de 2009, la Sala Segunda acordó, en cada uno de los procedimientos, conceder a la parte recurrente, al Fiscal y a

las partes personadas un plazo de diez días, a fin de que, conforme a lo establecido en el art. 83 LOTC, efectuaran alegaciones sobre la acumulación de los recursos de amparo.

En distintas fechas del mes noviembre de 2009 tuvieron entrada en el Registro General de este Tribunal los escritos de alegaciones de los Procuradores de los recurrentes, de las partes personadas y del Fiscal. Los recurrentes y Sestife afirman estar a favor o no tener nada que objetar respecto a la posible acumulación de sus respectivos recursos de amparo. El Fiscal informa igualmente que procede la acumulación de los recursos de amparo, habida cuenta de la «coincidencia formal y sustancial en sus aspectos esenciales de los presupuestos de hecho y fundamentación jurídica en los que las respectivas demandas se apoyan». El Abogado del Estado, por el contrario, a pesar de reconocer la conexión entre los dos recursos de amparo, considera que existen razones para negar que estos vínculos justifiquen la unidad de decisión. De un lado, «que la tramitación ha sido diferenciada»; de otro, que «la condición de los sujetos recurrentes a los que se niega legitimación no es la misma», dado que la Autoridad Portuaria –recurrente en el asunto núm. 2186-2007– es una persona de Derecho público, con las implicaciones que ello tiene en este contexto, y, debido a la transformación acreditada en autos de Sestife en Sestife-Apie, ya no es socia de esta nueva sociedad que, como heredera universal de la sociedad transformada, es actualmente la titular de los derechos para cuya defensa la recurrente pretende acceder a la jurisdicción.

La Sala Segunda decidió mediante ATC 92/2010, de 19 de julio, la acumulación de los recursos de amparo núms. 7365-2006 y 2186-2007, al constatar la sustancial identidad de las demandas planteadas en cuanto a los presupuestos de hecho y a la fundamentación jurídica y entender que las diferencias que destaca el Abogado del Estado, aun siendo relevantes para la resolución del recurso y pudiendo eventualmente dar lugar a resoluciones parcialmente distintas, no merman la conexión que hay entre ambos recursos, por lo que resulta conveniente su solución conjunta y coherente.

13. Por providencia de 16 de diciembre de 2010 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 21 del mismo mes y año.

## II. Fundamentos jurídicos

1. Los recursos de amparo núms. 7365-2006 y 2186-2007 tienen por objeto, como ha quedado expuesto in extenso en los antecedentes, sendas resoluciones judiciales que inadmiten los recursos contencioso-administrativos interpuestos por la asociación de empresas estibadoras del puerto de Santa Cruz de Tenerife y por la Autoridad Portuaria de Santa Cruz de Tenerife, respectivamente, contra la Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 14 de junio de 1995 (y los actos subsiguientes que la ejecutan), por la que se dispuso la incorporación al patrimonio del Estado de dos inmuebles sitios en Santa Cruz de Tenerife, resultantes de la liquidación de la Organización de Trabajos Portuarios, en lugar de su aportación, prevista por el Real Decreto-ley 2/1986, a la Sociedad Estatal de estiba y desestiba del puerto de Santa Cruz de Tenerife (en adelante, Sestife), sociedad estatal de la que, al momento de la interposición y durante todo el tiempo que duró el proceso de instancia y el de casación, la Autoridad Portuaria era el socio mayoritario y las empresas estibadoras agrupadas en la asociación recurrente socios minoritarios. La inadmisión se funda en que, según las Sentencias impugnadas, ambas recurrentes carecen de legitimación activa para pretender la tutela de derechos e intereses legítimos cuya titularidad puede corresponder a Sestife.

Las recurrentes aducen la lesión de su derecho a la tutela judicial efectiva en su dimensión de acceso a la jurisdicción (art. 24.1 CE), porque el razonamiento en que se ha fundado la apreciación de falta de legitimación activa desconoce el principio hermenéutico *pro actione*, dado que ambas tenían un interés legítimo que las facultaba para la impugnación de la Orden de 14 de junio de 1995. El Fiscal ha solicitado el otorgamiento del amparo, por entender que ambas demandantes de amparo ostentaban un interés legítimo, en el caso de la asociación de empresas estibadoras porque entre sus fines estatutarios se encuentra la representación y defensa de los intereses de sus miembros, entre los que se encontraba

la denuncia del incumplimiento de la previsión contenida en el Real Decreto-ley 2/1986, y en el supuesto de la Autoridad Portuaria porque la eventual estimación de la pretensión le supondría beneficios concretos desde varios puntos de vista y no sólo desde el estrictamente económico derivado de su condición de socio mayoritario de Sestife, como consecuencia del incremento del valor del patrimonio de ésta.

Por su parte, el Abogado del Estado ha interesado la desestimación del recurso, negando a las actoras la legitimación que reclaman, pues, en el caso de la asociación de empresas estibadoras, son las propias empresas estibadoras asociadas las que carecen del derecho o interés legítimo mencionado en la cláusula legitimadora general del art. 19.1 a) de la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa (LJCA), ya que la directamente beneficiada por la hipotética estimación de la pretensión ejercitada sería la sociedad de la que aquéllas son socios minoritarios. En el supuesto de la Autoridad Portuaria, entraría en juego, además, la previsión del art. 20 c) LJCA, que le impediría impugnar la Orden ministerial y los actos de ejecución que constituyen el objeto del proceso porque provienen de la Administración General del Estado, de la que depende.

2. Antes de proceder a analizar la queja planteada por las recurrentes, hemos de precisar el alcance de la impugnación formulada en los recursos de amparo. Ambas recurrentes dirigen formalmente su recurso contra las Sentencias de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, de 7 de junio de 2006 y 30 de enero de 2007, pidiendo que sean anuladas y que se retrotraigan las actuaciones al momento anterior al de su dictado para que se pronuncien otras nuevas que entren a conocer del fondo del asunto, sin efectuar idéntica petición en relación con las Sentencias de la Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, de 18 de junio de 2003 y 30 de enero de 1984, a pesar de que éstas eran las que habían declarado inadmisibles, por falta de legitimación, los recursos contencioso-administrativos interpuestos por las actoras. Pues bien, es doctrina reiterada de este Tribunal que «cuando se impugna en amparo una resolución judicial confirmatoria de otras, que han sido lógica y cronológicamente presupuesto de aquélla, han de entenderse también por recurridas las precedentes resoluciones confirmadas» (por todas SSTC 139/2007, de 4 de junio, FJ 1; y 58/2008, de 28 de abril, FJ 1). Además, al interesar que se dicte nueva Sentencia que entre en el fondo del asunto, las actoras reclaman un pronunciamiento conforme con el suplico de la demanda formulada en su día ante la Audiencia Nacional, lo que implicaría la devolución del asunto a ésta para su resolución. Por consiguiente, y en la medida en que la lesión denunciada podría haberse producido ya, en su caso, en las referidas Sentencias de la Audiencia Nacional, nuestro análisis ha de centrarse en si el derecho de las demandantes de amparo a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) se vio lesionado o no por las resoluciones judiciales recaídas tanto en instancia como en casación.

3. Otra cuestión previa plantea la solicitud de adhesión de Sestife al recurso de amparo promovido por la Autoridad Portuaria de Santa Cruz de Tenerife, efectuada en su escrito de personación. No hay ningún problema en aceptar el apoyo al recurso de la demandante de amparo, pero la indicada petición de adhesión, entendida como utilización como propio del recurso de amparo interpuesto por la Autoridad Portuaria, ha de ser taxativamente rechazada. Y es que, como señalamos en la STC 220/2004, de 29 de noviembre, FJ 3, en este tipo de procesos sólo pueden ser examinadas las pretensiones deducidas por los iniciales demandantes de amparo, sin que resulte admisible discutir las introducidas por quienes comparecen posteriormente en el procedimiento. Este Tribunal ha negado siempre la posibilidad de que quienes se personan en un proceso constitucional de amparo a tenor del art. 51.2 LOTC, una vez admitido a trámite el recurso (AATC 308/1990, de 18 de julio, y 315/1995, de 20 de noviembre), puedan convertirse en codemandantes y pedir la reparación o la preservación de sus propios derechos fundamentales. Lo contrario implicaría la admisión de recursos de amparo formulados de manera extemporánea o sin cumplir los presupuestos procesales de admisibilidad, y la consiguiente irregular formulación de pretensiones propias, independientes del recurso de amparo ya admitido y al socaire de éste.

En suma, quienes no interpusieron recurso de amparo dentro del plazo legal, o lo hicieron en términos inadmisibles, no pueden luego deducir pretensiones propias, independientes del recurso de amparo admitido, que es el que acota el objeto del proceso. El papel de los restantes comparecientes queda reducido, pues, a formular alegaciones y a que se les notifiquen las resoluciones que recaigan en el proceso, que tiene por objeto, exclusivamente, las pretensiones deducidas por quien lo interpuso en tiempo y forma (SSTC 241/1994, de 20 de julio, FJ 3, y 113/1998, de 1 de junio, FJ 1).

4. Una vez aclarados los anteriores extremos, podemos abordar ya el estudio de la denunciada vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva de las recurrentes, en su vertiente del acceso a la jurisdicción.

Constituye doctrina consolidada de este Tribunal (por todas, SSTC 52/2007, de 12 de marzo, FJ 2; y 25/2008, de 11 de febrero, FJ 4), que uno de los contenidos esenciales del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) es el derecho a obtener una resolución sobre el fondo del asunto planteado oportunamente ante los órganos judiciales, si bien ese derecho queda igualmente satisfecho si el órgano judicial, por concurrir una causa legal apreciada razonadamente, dicta una resolución de inadmisión. Dada la trascendencia que para la tutela judicial tienen las decisiones de denegación de acceso a la jurisdicción, su control constitucional ha de verificarse de forma especialmente intensa, a través de los criterios que proporciona el principio *pro actione*, entendido no «como la forzosa selección de la interpretación más favorable a la admisión de entre todas las posibles de las normas que la regulan», sino como «la interdicción de aquellas decisiones de inadmisión que por su rigorismo, por su formalismo excesivo o por cualquier otra razón revelen una clara desproporción entre los fines que aquellas causas preservan y los intereses que sacrifican» (STC 88/1997, de 5 de mayo, FJ 2).

De otro lado, específicamente en relación a la apreciación de la legitimación, este Tribunal tiene declarado que el art. 24.1 CE, al reconocer el derecho a la tutela judicial efectiva a todas las personas que son titulares de derechos e intereses legítimos, impone a los Jueces y Tribunales la obligación de interpretar las fórmulas que las leyes procesales utilicen en orden a la atribución de legitimación activa, no sólo de manera razonable y razonada, sin sombra de arbitrariedad ni error notorio, sino en sentido amplio y no restrictivo (por todas, STC 28/2005, de 14 de febrero, FJ 2). En concreto, por lo que hace a la legitimación activa ante la jurisdicción contencioso-administrativa, hemos precisado que el interés legítimo, que es el concepto que usa el art. 19.1 a) LJCA para delimitarla, se caracteriza como una relación material unívoca entre el sujeto y el objeto de la pretensión (acto o disposición impugnados), de tal forma que su anulación produzca automáticamente un efecto positivo o negativo actual o futuro pero cierto, debiendo entenderse tal relación referida a un interés en sentido propio, cualificado y específico, actual y real. Se trata de la titularidad potencial de una ventaja o de una utilidad jurídica, no necesariamente de contenido patrimonial, por parte de quien ejercita la pretensión, que se materializaría de prosperar ésta (por todas, SSTC 52/2007, de 12 de marzo, FJ 3). Interés legítimo, «real y actual, que puede ser tanto individual como corporativo o colectivo y que también puede ser directo o indirecto, en correspondencia con la mayor amplitud con la que se concibe en el texto constitucional la tutela judicial de la posición del administrado y la correlativa necesidad de fiscalizar el cumplimiento de la legalidad por parte de la Administración» (STC 195/1992, de 16 de noviembre, FJ 4).

Correlativamente este Tribunal tiene la función de controlar que las decisiones judiciales de falta de legitimación tengan base legal y no supongan una interpretación restrictiva de la disposición legal aplicable al caso y por ello contraria a la efectividad del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva. En otras palabras, como reiteradamente venimos diciendo al tratar del concepto de legitimación (por todas, SSTC 28/2005, de 14 de febrero; 52/2007, de 12 de marzo, FJ 2; y 25/2008, de 11 de febrero, FJ 4), la apreciación de cuándo concurre un interés legítimo, y por ende de la legitimación activa para recurrir, es, en principio, cuestión de legalidad ordinaria que compete a los órganos judiciales ex art. 117.3 CE, de suerte que el Tribunal Constitucional no puede imponer su juicio al de aquéllos, pero sí puede, velando ex art. 24.1 CE por que las normas procesales que la

regulan sean interpretadas y aplicadas conforme a las exigencias reseñadas del principio *pro actione*, estimar que el razonamiento concreto que sustenta una precisa decisión de inadmisión por falta de legitimación lesiona el citado derecho fundamental.

5. Llegados a este punto, en aplicación de la doctrina expuesta, debemos analizar los razonamientos utilizados por la Audiencia Nacional y por el Tribunal Supremo para argumentar su decisión de inadmisión de los recursos contencioso-administrativos de que traen causa los dos recursos de amparo acumulados en este proceso.

En primer lugar, y en relación con el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la asociación de empresas estibadoras del puerto de Santa Cruz de Tenerife, consideró la Audiencia Nacional en la Sentencia de 18 de junio de 2003 que es difícil apreciar cuál es el interés legítimo y directo que ostenta la asociación actora en relación con los concretos pedimentos que formuló en su recurso, para concluir que, del examen de sus estatutos, «no acierta a verse la legitimación, traducida en el interés legítimo, a que se refiere el art. 19 a) de la Ley jurisdiccional, ni en cuanto a la anulación de los actos administrativos que se pretenden, ni en cuanto a los perjuicios que la propia actora considera ocasionados no a ella, sino a la Sociedad Estatal de Estiba y Desestiba del Puerto de Santa Cruz de Tenerife... no siendo suficiente para determinar su legitimación la alegación que efectúa en la demanda de que las Empresas estibadoras deben necesariamente integrarse en las Sociedades estatales, pues la Asociación recurrente tiene una personalidad jurídica propia distinta de las Empresas estibadoras».

Por su parte, el Tribunal Supremo, en la Sentencia de 7 de junio de 2006 –objeto, al igual que la anterior, del recurso de amparo núm. 7365-2006– afirma que, al impugnarse por la asociación recurrente una Orden ministerial que afectaba directamente a los derechos e intereses legítimos que Sestife derivaba del Real Decreto-ley 2/1986 y sólo indirectamente a los de las empresas estibadoras que dicha asociación recurrente agrupa, no tenía el interés legítimo que decía ostentar en virtud de los arts. 19.1 a) y 19.1 b) LJCA, ya que «la defensa de derechos e intereses que asume en representación de las empresas de estiba y desestiba del puerto de Santa Cruz de Tenerife asociadas, no le permite sustituir a éstas cuando no gozan de legitimación activa para entablar este recurso contencioso-administrativo, al no apreciarse la concurrencia de un vínculo especial y concreto entre las empresas y el objeto del recurso contencioso-administrativo, del que se derive directamente la obtención de un beneficio de contenido patrimonial o la desaparición de un perjuicio».

En otras palabras, las anteriores resoluciones no niegan legitimación a la asociación empresarial para defender los intereses de sus empresas asociadas, pero sí le niegan interés directo y legítimo para impugnar la Orden de 14 de junio de 1995 y sus actos de aplicación, llegando más allá la Sentencia del Tribunal Supremo al afirmar que son las propias empresas estibadoras asociadas a las que sustituye las que carecen del derecho o interés legítimo mencionado en la cláusula legitimadora general del art. 19.1 a) LJCA, dado que si bien tienen, en tanto que accionistas minoritarios de Sestife, un interés en que se materialice la citada incorporación a dicha Sociedad del patrimonio neto resultante de la liquidación de la Organización de Trabajos Portuarios, éste es indirecto pues a quien afectaría de un modo directo es a Sestife.

El Abogado del Estado, para sostener el acierto de los razonamientos que fundan la decisión de inadmisión, precisa que ese interés es remoto e hipotético pues «depende de una cadena de actos y negocios jurídicos... para los que es preciso el concurso de voluntades ajenas». Y, yendo más allá, arguye que, en general, un socio no tiene legitimación para sustituir a la sociedad en la impugnación de un acto que se juzga perjudicial para esta última, pues «[a]ceptar la legitimación del accionista como interesado legítimo podría entrañar –si existiera conflicto– perjuicio para la sociedad y siempre alteraría gravemente la administración social».

No corresponde a este Tribunal determinar, en términos generales, quiénes ostentan legitimación para impugnar la Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 14 de junio de 1995 y los actos subsiguientes que la ejecutaron, sino examinar, a partir de las específicas circunstancias del presente recurso de amparo, si los razonamientos empleados por la Audiencia Nacional y por el Tribunal Supremo en su interpretación de las normas

procesales de admisibilidad han lesionado el derecho a la tutela judicial efectiva de la asociación recurrente al negarle una resolución sobre el fondo de su pretensión.

6. Pues bien, en el contexto indicado hay que señalar que el razonamiento que funda la inadmisión impugnada supone una interpretación desproporcionada de las normas procesales aplicables (art. 24.1 CE). Si, como antes hemos señalado, respecto de la legitimación activa ante la jurisdicción contenciosa-administrativa, el interés legítimo se caracteriza como una relación material entre el sujeto y el objeto de la pretensión, de tal forma que su anulación produzca automáticamente un efecto positivo o negativo, actual o futuro pero cierto, siendo incluso suficiente ser titular potencial de una ventaja o de una utilidad jurídica no necesariamente de contenido patrimonial, resulta patente que en el presente caso la demandante de amparo, que es una asociación que defiende y representa los intereses profesionales de las empresas estibadoras del puerto de Santa Cruz de Tenerife integradas, entonces, en la sociedad pública Sestife, posee un interés propio, directo y cierto, coincidente con el interés de sus asociados, consistente en impedir el desvío, y la consiguiente desafección funcional de elementos patrimoniales pertenecientes a la extinta Organización de Trabajos Portuarios, mediante su atribución, por la Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 14 de junio de 1995, al patrimonio del Estado, sustrayendo, de este modo, dichos bienes de la actividad sectorial cuyos intereses representa la asociación como agrupación profesional. En ese contexto, resultan, pues, claramente desproporcionados los razonamientos de las resoluciones impugnadas que niegan la existencia de un interés legítimo de la asociación por carecer sus asociados, como socios minoritarios de Sestife, de un interés jurídicamente relevante en la aportación a la sociedad de los bienes litigiosos, que sólo a la propia sociedad competería precisar y ejercitar, pues es perfectamente escindible en el presente caso el interés de la asociación de empresarios en impugnar la referida Orden Ministerial que frustra las legítimas expectativas de sus asociados sobre el destino predeterminado en la ley (art. 7.2 y disposición transitoria primera del Real Decreto-ley 2/1986) de los bienes de la extinta Organización de Trabajos Portuarios, de aquel otro interés que gobierna el régimen de la aportación o de la liquidación patrimonial que haya de aplicarse a dichos bienes en el seno de la sociedad entonces existente (Sestife), o en la que ahora ha devenido su sucesora; problemática esta última que queda al margen de nuestra consideración.

En suma, los razonamientos acogidos por la Audiencia Nacional y por el Tribunal Supremo en las Sentencias impugnadas negando la existencia de un interés legítimo de la asociación recurrente e incluso de las empresas estibadoras agrupadas en la misma que otorgara a dicha asociación legitimación para, en interés de sus asociadas, impugnar la Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 14 de junio de 1995 (y los actos subsiguientes que la ejecutaron), por el mero hecho de que esta Orden a quien afectaba directamente era a la sociedad de la que las empresas estibadoras eran socios minoritarios; razonamientos éstos que no pueden compartirse y que han de calificarse de rigoristas y desproporcionados y, por ello, lesivos del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva de la demandante de amparo, en su vertiente de derecho de acceso a la jurisdicción.

7. De otro lado, en cuanto al recurso de amparo núm. 2186-2007, la Sentencia de la Audiencia Nacional de 30 de enero de 2004 estima que no concurre un interés legítimo y directo por parte de la Autoridad Portuaria en orden a los concretos pedimentos que formula, sino que su legitimación «es indirecta y consecuencia de la que se hubiera de reconocer a la Sociedad Estatal de la que es accionista». Según la citada resolución, era a ésta a la que correspondía reclamar en el momento de su constitución los inmuebles que pertenecían a la Organización de Trabajos Portuarios, lo que no hizo y pareció aquietarse al aceptar que el Estado aportara sólo determinada cantidad de dinero. Ratifica este criterio la Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de enero de 2007, que niega que la Autoridad Portuaria de Santa Cruz de Tenerife tenga legitimación para impugnar la Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 14 de junio de 1995 y los actos subsiguientes que la ejecutaron, legitimación que ella fundaba, tanto en el recurso contencioso-administrativo como ante el Tribunal Supremo, en primer lugar, en el interés legítimo que deriva de su condición de accionista de

Sestife [art. 19.1 a) LJCA], y, en segundo lugar, en su carácter de entidad de Derecho público que tiene entre sus fines, independientemente de su condición de accionista de Sestife, el control de los servicios portuarios [art. 19.1 g) LJCA].

Esta última Sentencia razona expresamente que «[n]o puede negarse que... en principio, la integración de tales inmuebles en el patrimonio de una sociedad de la que la recurrente es accionista principal redundaría en beneficio de sus propios intereses económicos... Sin embargo, ha de tenerse en cuenta que a quien beneficia directamente la incorporación de dichos bienes en el patrimonio de Sestife es a ésta misma, como es obvio, y que dicha sociedad tiene sus propios mecanismos de toma de acuerdos para decidir si recurrir o no. Resulta por ello difícil de admitir que otro sujeto con intereses indirectos y derivados de los propios de dicha sociedad tuviera capacidad para recurrir cualquier acto que afectase a aquélla con independencia de la decisión que la propia Sestife pudiera adoptar» (FJ 3) y concluye que «debido a la razones indicadas, el recurso ha sido interpuesto por persona jurídica no legitimada por no ostentar interés legítimo (art. 69 b en relación con el 19.1 a) y g) LJCA)» (FJ 4). No niega, pues, la Sentencia del Tribunal Supremo, como sí lo hacía la que fue objeto del recurso de amparo núm 7365-2006 respecto de las empresas estibadoras, que la Autoridad Portuaria, en tanto que accionista de Sestife, tenga un interés legítimo en que la aportación controvertida se materialice; considera, sin embargo, que aceptar la legitimación del accionista para reclamar judicialmente derechos o intereses de la sociedad «llevaría a la posibilidad de una actuación contraria a los intereses del sujeto afectado directamente por parte de alguien cuya legitimación deriva de la de dicho sujeto, abriendo con ello la posibilidad de una actuación procesal paralela y contradictoria de una sociedad accionarial y de sus accionistas, ambos en defensa aparente de los intereses de dicha sociedad» (FJ 3).

El Abogado del Estado, por su parte, además de sostener el acierto de este razonamiento, considera que hay otro más correcto, cual es que la recurrente, en tanto que persona pública, puede accionar judicialmente para la defensa del interés general que tiene encomendado sólo en los casos que las leyes procesales así lo determinen, y que en este preciso caso la ley aplicable no le atribuye acción, pues el art. 20 c) LJCA, que opera como excepción al invocado art. 19.1 g) LJCA, determina que la autoridad portuaria recurrente, en tanto que entidad pública vinculada a la Administración General del Estado y, a juicio del Abogado del Estado, carente de un estatuto de autonomía, no puede impugnar la Orden ministerial y sus actos de ejecución porque provienen de aquélla Administración General del Estado de la que dependen.

8. Enjuiciando las resoluciones judiciales discutidas a partir de los parámetros descritos, no se puede aceptar, con la perspectiva constitucional propia de este recurso de amparo (art. 24 CE), la apreciación de las Sentencias impugnadas de que la Autoridad portuaria recurrente únicamente ostenta un interés indirecto en el objeto del proceso a quo, como accionista mayoritario de Sestife, que no le confiere legitimación activa para promoverlo. Aun prescindiendo de ese carácter de accionista mayoritario –dado que, como se detalla en los antecedentes 2 d) y 11, en ejecución de la disposición adicional sexta de la Ley 48/2003, la escritura de 4 de marzo de 2008 elevó a público el acuerdo de transformación de Sestife en Sestife-Apie, lo que supuso, por mandato legal expreso, que la Autoridad Portuaria quedara separada de la sociedad resultante–, lo cierto es que, como alega la recurrente en su demanda, y en ello concuerda el Fiscal, se ha realizado una interpretación constitucionalmente vedada del art. 19.1 g) LJCA, al desconocer que, como consecuencia de que la ley le atribuye la garantía última de la prestación del servicio de estiba y desestiba de buques, la actora obtendría una ventaja concreta, aunque no fuese estrictamente económica, en que Sestife (o su sucesora Sestife-Apie), en tanto que sociedad legalmente encargada de la disponibilidad y profesionalidad de la mano de obra necesaria para la prestación de ese servicio, mejorase su situación patrimonial.

En efecto, tanto en el escenario inicial, donde la estiba y desestiba de buques merecía la calificación de servicio público (art. 1 del Real Decreto-ley 2/1986), como en el actual, donde es un servicio portuario liberalizado que por ser de interés general controla y garantiza en última instancia la Autoridad Portuaria [arts. 57.2 y 60.2 d) de la Ley 48/2003

en relación al art. 36 a) de la Ley 27/1992], entender que un acto que influye directamente en el ámbito patrimonial de la sociedad de estiba y desestiba no afecta a los fines de dicha Autoridad Portuaria, negándole un interés legítimo y directo, resulta a todas luces desproporcionadamente riguroso. Sobre todo si se considera que las resoluciones recurridas basan esa negativa en el argumento de que legitimar al accionista podría, si existiera conflicto, entrañar un perjuicio para la sociedad o una alteración grave en su administración social, sin ponderar en ningún momento que la fuente de legitimación de la Autoridad Portuaria ex art. 19.1 g) LJCA es independiente de su extinta posición de accionista de Sestife.

Se constata, pues, la lesión del derecho a la tutela judicial efectiva de la autoridad portuaria demandante de amparo, en su vertiente de acceso a la jurisdicción (art. 24.1 CE).

9. Nuestra función en este proceso constitucional, según ya hemos dejado sentado, ha de ceñirse a declarar que el razonamiento realizado por las Sentencias impugnadas para argumentar la falta de legitimación de la autoridad portuaria recurrente es, como se alega en la demanda, fruto de una interpretación constitucionalmente inaceptable (art. 24 CE), sin poder prejuzgar si hay o no otras circunstancias en el caso concreto que, no tenidas en cuenta por el órgano judicial, podrían servir para justificar con otros fundamentos la apreciación de la falta de legitimación de la Autoridad Portuaria. Por todo ello, el amparo que procede otorgar en este caso supone la anulación de las Sentencias de la Audiencia Nacional y del Tribunal Supremo, para que aquella, con plenitud de jurisdicción, pero teniendo vedada la argumentación concreta que aquí declaramos lesiva del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, en su dimensión de acceso a la jurisdicción, decida en el seno del recurso contencioso-administrativo ante ella planteado acerca de la legitimación ad causam que puede corresponder a la Autoridad Portuaria ex art. 19.1 g) LJCA.

#### 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 los recursos de amparo acumulados núms. 7365-2006 y 2186-2007, promovidos, respectivamente, por la asociación de empresas de estiba y desestiba del puerto de Santa Cruz de Tenerife y por la Autoridad Portuaria de Santa Cruz de Tenerife, y, en su virtud:

1.º Reconocer que se ha vulnerado el derecho de ambas recurrentes a la tutela judicial efectiva, en su vertiente de acceso a la justicia (art. 24.1 CE).

2.º Restablecerlas en su derecho y, a tal fin, declarar la nulidad de las Sentencias de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 7 de junio de 2006 y de 30 de enero de 2007, recaídas en los recursos de casación núms. 7978-2003 y 2984-2004, y de las Sentencias de la Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de 18 de junio de 2003 y de 30 de enero de 2004, dictadas, respectivamente, en los recursos contencioso-administrativos núms. 67-2001 y 885-2000, retro trayendo las actuaciones al momento anterior al del pronunciamiento de estas dos últimas Sentencias de la Audiencia Nacional, para que se dicten nuevas resoluciones judiciales que resulten respetuosas con el derecho fundamental reconocido.

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

Dada en Madrid, a veintiuno de diciembre de dos mil diez.—Guillermo Jiménez Sánchez.—Vicente Conde Martín de Hijas.—Elisa Pérez Vera.—Eugeni Gay Montalvo.—Ramón Rodríguez Arribas.—Pascual Sala Sánchez.—Firmado y rubricado.