



Recurso nº 1093/2014

Resolución nº 86/2015

**RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL
DE RECURSOS CONTRACTUALES**

En Madrid, a 30 de enero de 2015

VISTO el recurso interpuesto por D. L. M. G. C., en representación del Ayuntamiento de Motril; D. J. G. F., en representación de la Mancomunidad de Municipios de la Costa Tropical; D. L. M. A., en representación de la Asociación de Empresarios de la Costa Tropical (AECOST); D. F. L. B., en representación de la Universidad de Granada; D. F. M. J. P., presidente del Comité de Empresa de la Autoridad Portuaria de Motril; D. A. O. R., Delegado Sindical de Comisiones Obreras (CCOO) en la Autoridad Portuaria de Motril; D. J. G. B., Delegado Sindical del Sindicato Profesional de Policías y Bomberos (SPPLB) en la Autoridad Portuaria de Motril; D. F. S. L., responsable del sector marítimo portuario de UGT-Granada en la Autoridad Portuaria de Motril; D. J. L. R. G., práctico del Puerto de Motril; D. A. R. R., práctico del Puerto de Motril; D. F. R. R., en representación de Servicio de Amarras Motril, S.L.; D. C. A. M. A., en representación de Logística López Guillen, S.L.; D. E. L. G., en representación de la Sociedad Anónima de Gestión de Estibadores Portuarios del Puerto de Motril; D. F. A. G., en representación de Motril Shipping, S.L.; D. F. P. S., en representación de Terminal Marítima Granada, S.L.; D. J. C. R. M., en representación de Transrivagar, S.L.; D. A. G. D., en representación de la Cámara de Comercio de Motril; D. M. F. A. F., actuando en calidad de Secretaria General de la Agrupación del Partido Socialista Obrero Español en Motril; D. D. P. P., concejal del grupo municipal de Izquierda Unida en el Ayuntamiento de Motril; D. S. A. P., concejal del Grupo Municipal de Convergencia Andaluza Motril en el Ayuntamiento de Motril; D. A. R. C., en representación de Unión General de Trabajadores de Andalucía (UGT Granada); D. R. F. L., en representación de la Unión Provincial de Comisiones Obreras de Granada; D. G. G. D., en representación de la Cámara de Comercio de Granada; D. C. S. M., en representación de la Asociación de Vecinos de Playa Granada; D. G. M. R., en

representación de la Asociación Francisco Javier de Burgos; D. J. A. M. T., en representación de la Asociación Hostelera de Motril, Torrenueva y Carchuna (ADEHOS); D. E. G. A. A., en representación de la Asociación Comarcal de Empresarios Comerciantes Costa-Contraviesa; D. M. M. M., en representación de la Asociación de Comerciantes del Centro Comercial Abierto de Motril, y D. J. R. M., en representación de la Confederación Granadina de Empresarios, contra el anuncio de licitación y los pliegos del contrato de "*Gestión de Servicios de la línea marítima de interés público Málaga-Melilla y Almería-Melilla*", licitado por la Dirección General de la Marina Mercante del Ministerio de Fomento (Expediente 235/14), el Tribunal ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. La Dirección General de la Marina Mercante del Ministerio de Fomento convocó, mediante anuncio publicado en el BOE de 13 de diciembre de 2014, licitación para contratar la "*Gestión de Servicios de la línea marítima de interés público Málaga-Melilla y Almería-Melilla*".

El valor estimado del contrato es de 31.250.000,00 euros.

Segundo. Frente al anuncio de licitación y los pliegos de dicho contrato se ha interpuesto por las personas que se han reseñado en el encabezamiento, en la representación que asimismo allí se indica, recurso especial en materia de contratación mediante escrito presentado en el registro de este Tribunal el pasado 22 de diciembre de 2014.

En dicho recurso se manifiesta, en cuanto a la legitimación de los recurrentes, que se trata de empresas y personas directamente afectadas (estibadoras, empresas consignatarias, prácticos del Puerto, representantes sindicales de los trabajadores portuarios, etc.) o entidades representativas de intereses colectivos de los ciudadanos de la ciudad de Motril y su comarca, y por extensión de la propia provincia de Granada, cuyo único puerto comercial es el de Motril. Conforme al tenor del recurso, todas ellas, y los colectivos a los que representan, resultarán directamente afectados por la segura pérdida de competitividad, y consecuente desaparición, de la línea de transporte marítimo Motril-Melilla como consecuencia de una eventual adjudicación del contrato cuya licitación se

impugna en las condiciones fijadas en sus pliegos, las cuales se estima que resultarían manifiestamente vulneradoras del Derecho Comunitario y del Derecho nacional.

Se estima así que los recurrentes ostentan interés legítimo para plantear el presente recurso especial, al ser, en unos casos, empresas u organizaciones directamente afectadas por el acuerdo impugnado, como lo son las empresas estibadoras, los prácticos del Puerto de Motril, las empresas de amarre de buques, las empresas consignatarias de buques, que operan en el Puerto de Motril, en otros supuestos, trabajadores que prestan sus servicios directamente en el Puerto de Motril, y por último, al tratarse de organizaciones o entidades representativas de colectivos cuyos derechos o intereses legítimos pueden resultar afectados por el resultado de una licitación en las condiciones fijadas en los Pliegos de la contratación objeto de recurso.

En esta línea, consideran los recurrentes que sus intereses se verán afectados por la adjudicación del contrato en las condiciones económicas que se contienen en los Pliegos como consecuencia de la pérdida de competitividad de la ruta Motril-Melilla frente a las rutas Almería-Melilla y Málaga- Melilla, que constituyen su competencia en el mercado de transportes marítimos.

En este sentido, se estima en el recurso que todas las rutas marítimas de Melilla con la Península deben concebirse como una sola línea de interés general a efectos de aplicación del régimen de prestación de tales servicios, esto es, no sólo la ruta Almería-Melilla y Málaga-Melilla, sino también la línea Motril-Melilla. Por tal razón, se defiende que los efectos de la contratación administrativa subvencionada de la línea que une Almería y Málaga con Melilla habrá de suponer una segura pérdida de competencia de la línea Motril-Melilla respecto a las anteriores, lo que supondrá a su vez un perjuicio manifiesto y directo para las empresas estibadoras, remolcadoras, consignatarias y para los trabajadores portuarios, y junto a ello quedarán afectados los intereses de los colectivos representados por el resto de las entidades recurrentes.

De otra parte, y en lo que se refiere a la competencia de este Tribunal para conocer de su recurso, entienden los recurrentes que el contrato a que se refieren tiene la naturaleza de contrato de servicios, no tratándose de un contrato de gestión de servicios públicos a la luz de la Jurisprudencia del TJUE y de la normativa nacional.

Para llegar a tal conclusión analizan la jurisprudencia comunitaria en torno a la diferenciación entre ambas categorías de contrato, de la que resulta como para identificar si nos encontramos ante un contrato de servicios o una concesión de servicios lo determinante resulta ser la asunción o no del riesgo en la explotación del servicio o servicios de que se trate.

Partiendo de tal premisa, consideran que en el presente caso no existe una transmisión del riesgo de la explotación del negocio, puesto que el supuesto concesionario no asume riesgo alguno en la prestación del servicio, ya que no existe riesgo de pérdida, porque precisamente se asegura una retribución que se fija con dicha finalidad (cláusula 25 del PCAP), esto es, que el contratista no asuma el riesgo, y no suponga una desventaja económica la prestación de este servicio público.

Tras estas consideraciones, se abordan en el recurso las razones de fondo en que se sustenta la pretensión anulatoria que se articula, partiendo para ello del marco normativo comunitario y nacional que se estima de referencia: Reglamento (CEE) 3577/1992, 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 Marina Mercante, y Real Decreto 1516/2007, de 16 de noviembre, por el que se determina el régimen jurídico de las líneas regulares de cabotaje marítimo y de las navegaciones de interés público.

Insistiendo aquí en el carácter unitario de las rutas marítimas de Melilla con la península, estiman los recurrentes que existe una recíproca afectación entre las líneas en relación, con los consiguientes efectos sobre la libre competencia.

Se razona a tal efecto que la existencia de una conexión Motril-Melilla que se presta en régimen de libre mercado *“debe tomarse en consideración cuando se enjuicia la compatibilidad de las condiciones en que se licita el contrato administrativo especial de prestación de la línea marítima de interés general península-Melilla con el régimen establecido en el Derecho europeo de la competencia, por cuanto que los efectos económicos concurrentes, y los juicios jurídicos que correlativamente les corresponden, han de ser analizados conjuntamente, al verse afectadas todas las rutas por las condiciones en que se prestan algunas de ellas”*.

Entienden asimismo que *“la conexión Motril-Melilla debería ser incorporada al régimen de las líneas marítimas de interés general, toda vez que su ámbito geográfico, tal y como ya ha quedado dicho, se subsume en el que representa la franja de costa Málaga-Almería. En este sentido, el hecho de que no aparezca expresamente relacionada entre las líneas de interés general incluidas en el artículo 8.1 RD 1516/2007 es meramente circunstancial, y se debe a que la ruta Motril-Melilla tienen un origen posterior a la aprobación de dicho Real Decreto”*.

Partiendo de tales premisas, se defiende en primer término la ilegalidad del acuerdo de licitación, del anuncio y de los pliegos de contratación por vulneración manifiesta del artículo 12 del Real Decreto 1516/2007 ante el incumplimiento de la obligación de adoptar la medida menos restrictiva para la competencia, defendiendo la procedencia de la imposición de una obligación de servicio público y no de la celebración de un contrato administrativo especial.

Cita aquí el recurso el artículo 4.1 del Reglamento (CEE) 3577/1992, donde se articulan dos instrumentos principales para atender las necesidades de interés general implicadas en la prestación de servicios de transporte marítimo, esto es, la imposición de obligaciones de servicio público y la celebración de contratos. Consideran al respecto los recurrentes que la opción entre uno y otro instrumento no es ni puede ser discrecional por parte de los Estados miembros, sino que debe optarse necesariamente por la medida menos restrictiva de la libertad de mercado, es decir, por la mera imposición de obligaciones de servicio público, quedando circunscrita la otra fórmula (celebración de contratos de servicio) a la concurrencia de circunstancias específicas y debidamente acreditadas que justifiquen que resulte imposible atender a las necesidades de interés general subyacentes en la prestación del cabotaje mediante la simple imposición de obligaciones de servicio público. Consideran, por último, que esta misma excepcionalidad encuentra su reflejo en el Derecho interno, a partir del análisis conjunto del artículo 260 TRLPEMM, y artículo 12 del Real Decreto 1516/2007.

Al respecto, estiman los recurrentes que tal circunstancia no queda acreditada en el expediente de contratación, lo que constituiría un motivo de invalidez del contrato.

Adicionalmente, se manifiesta que resulta inviable el mantenimiento del sistema implantado en el Real Decreto 1516/2007, pues han cambiado las circunstancias que se tuvieron en cuenta al dictarse esa norma, como es la entrada en funcionamiento en el año 2011 de una nueva línea regular de cabotaje a través del Puerto de Motril con el mismo destino que las declaradas entonces de interés público.

A lo anterior se añade como motivo de impugnación la vulneración del Derecho comunitario en materia de competencia y ayudas de Estado, defendiéndose que la compensación económica (cláusula 25 PCAP) y el régimen tarifario máximo (cláusula 6 PPT) constituyen una ayuda de estado encubierta incompatible con el Derecho de la Unión Europea.

Para sustentar tal afirmación, en el recurso se alude a los requisitos exigibles en el caso del supuesto de la percepción de ayudas por las empresas gestoras de servicios de interés económico general, con cita de la Sentencia Altmark del TJUE (asunto C-280/00 de 24/7/2003), indicando en este sentido que: *“De la extrapolación de los "criterios Altmark", a la pretendida licitación de las líneas marítimas en cuestión, se presentan claros indicios que apuntan a la existencia de una ayuda de Estado encubierta, puesto que no consta que la compensación económica en ellos prevista se haya fijado de forma objetiva y transparente, tal y como se exige por el segundo criterio Altmark; ni tampoco resulta acreditado que esta ayuda se limite, de conformidad con el tercer criterio Altmark, al nivel mínimo para cubrir total o parcialmente los gastos ocasionados por la ejecución de las obligaciones de servicio público, teniendo en cuenta los ingresos correspondientes y un beneficio razonable por la ejecución de estas obligaciones”*.

Partiendo de tal afirmación, se defiende que la convocatoria del contrato vulnera claramente el Derecho comunitario europeo.

Para justificar tal aseveración se alude a lo previsto en la Cláusula 25 del PCAP, conforme al cual el régimen retributivo de la empresa que resulte adjudicataria de la licitación se compondrá de dos conceptos: por un lado, la compensación económica percibida de la Administración (25.000.000 euros) y por otro, las contraprestaciones económicas que perciba de los particulares en atención a las tarifas que se aprueben respetando los máximos fijados en el Pliego. A este respecto, se llama la atención sobre

el hecho de que la compensación económica que recibe el armador adjudicatario por la prestación de estos servicios de interés general aumenta ostensiblemente, pasando de la cantidad de 11.960.000 euros prevista en el contrato licitado en el año 2011 a los 25.000.000 de euros que ahora se prevén.

Tal aumento de la compensación económica total supone, a juicio de los recurrentes, una medida claramente distorsionadora y de evidente influencia en el mercado, que repercutirá directamente en la compañía armadora que presta sus servicios en régimen de libre concurrencia en la línea Motril-Melilla, colocándola en una posición de clara desventaja competitiva, y, en consecuencia, haciendo la prestación del servicio económicamente inviable por resultar imposible la prestación en condiciones de competitividad.

El siguiente motivo de impugnación que se articula se concreta en una pretendida vulneración del principio de inderogabilidad singular de los reglamentos en referencia al apartado 2 del pliego de prestaciones técnicas, donde se establece una frecuencia de 7 rotaciones semanales como frecuencia mínima a cumplir por el adjudicatario en cada uno de los itinerarios. Con ello, a juicio de los recurrentes, se estaría infringiendo el número de frecuencias establecido en el Real Decreto 1516/2007, en cuyo artículo 8.1 se imponen como frecuencias mínimas 3 viajes semanales. Se considera a tal respecto que a falta de justificación expresa para dicho aumento se estarían rebasando mediante simples actuaciones administrativas los límites del servicio público que corresponde trazar única y exclusivamente mediante disposiciones de carácter reglamentario, lo cual supondría una vulneración del principio de inderogabilidad singular de los reglamentos.

Insisten seguidamente los recurrentes en la necesidad de justificar la compensación económica concedida al operador con criterios objetivos, transparentes y debidamente acreditados que avalen su necesidad, considerando que la omisión de tales cálculos previos infringe los criterios de la Sentencia Altmark y demás pronunciamientos concordantes del TJUE, como ha tenido ocasión de recordar la Comisión Europea en expedientes previos relativos al análisis de ayudas de Estado a líneas marítimas de interés general.

En referencia asimismo a dicha compensación económica, se defiende la existencia de vulneración del artículo 260 TRLPEMM puesto que los pliegos no recogen un criterio de adjudicación relativo al "menor coste" como, a juicio de los recurrentes, exige dicho precepto.

Junto a todo lo anterior, se hace valer en el recurso un último motivo de impugnación referido a que el pliego de cláusulas administrativas particulares utiliza como criterios de valoración criterios de solvencia. Se analiza aquí el anexo 1 del PCAP, donde se recogen los criterios de valoración, y se apunta que el nº 2, referido a la capacidad de respuesta y solidez de la oferta presentada para garantizar la realización de la prestación del servicio y la mayor rapidez en su restablecimiento en caso de fuerza mayor, sería un criterio de solvencia en lugar de un criterio de valoración.

En último término, aluden los recurrentes a la existencia de una previa comunicación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia dirigida al Secretario de Estado de Infraestructuras, Transporte y Vivienda, del Ministerio de Fomento, indicando su intención de presentar ante dicho Organismo denuncia por incumplimiento del Derecho Nacional y Comunitario en materia de Competencia y Ayudas de Estado.

Con base en todo lo anterior, se concluye interesando que se declare la nulidad de pleno derecho del acuerdo y anuncio de licitación y los Pliegos de Prescripciones Técnicas Particulares y de Cláusulas Administrativas.

Tercero. El órgano de contratación ha evacuado el informe sobre este recurso previsto en el artículo 46.2 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, entendiéndose en primer lugar que los recurrentes no se encuentran legitimados para interponer este recurso dado que formulan una invocación abstracta y general de un hipotético mal futuro, cuyo acaecimiento se desconoce.

Se apunta en tal sentido que la línea Melilla-Motril ya existía y era rentable compitiendo con las líneas sujetas a contrato por cuanto éstas deben de cumplir con unos requisitos de continuidad, regularidad, capacidad, calidad y precios que necesitan una subvención estatal, en tanto que la línea de Melilla-Motril carece de tales exigencias (así como

tampoco está sometida a frecuencias mínimas de transporte, depósito de aval financiero exigible, ni del período mínimo de permanencia en la línea).

De otra parte, y en lo que atañe a las cuestiones de fondo, en cuanto a la pretensión de que la línea Melilla-Motril se incluya en el contrato que une Melilla con Málaga y Almería, se pone de manifiesto que la justificación de un contrato como el recurrido consiste en *"garantizar la suficiencia de servicios de transporte regular con destino y procedentes de islas y entre islas"*, lo que, a juicio del órgano de contratación, *"significa que el mantenimiento de una línea rentable (Melilla-Motril) y la operatividad de un puerto (Motril) no puede llevarse a cabo a través de este tipo de contratos, que deben de subvenir a las necesidades de Melilla, no de Motril"*.

A lo anterior se añade que la elección de las conexiones de Melilla con la península no es arbitraria. En primer lugar, históricamente han sido los enlaces existentes desde hace más de un centenar de años, y además las autoridades de la Ciudad de Melilla han manifestado su interés en mantener estos enlaces, que son los núcleos de población, prestación de servicios y nudos de comunicación con el resto de la península más próximos a la Ciudad.

En referencia a lo dispuesto en el Real Decreto 1516/2007, de 16 de noviembre, se pone de manifiesto que su artículo 12 especifica que puede celebrarse un contrato administrativo especial cuando se acredite que la imposición de obligaciones de servicio público no asegure una oferta adecuada en cantidad y calidad, y en su artículo 8 se establecen una serie de líneas marítimas con obligaciones de servicio público en la que no figura la línea Melilla-Motril, de lo que se concluye que si una línea en cuestión, como la de Melilla-Motril, no figura entre las que deben de llevarse a cabo con dichas obligaciones, no puede celebrarse bajo contrato. A lo que se añade que la lógica del sistema parte de garantizar un mínimo de conexiones Península-Islas/Ceuta/Melilla, pero no todas las líneas que puedan establecerse entre tales destinos, y que, en tal sentido, la línea Melilla-Motril se realiza bajo la iniciativa privada y no es acorde con la normativa comunitaria que una línea rentable deba de figurar en un contrato de servicio público.

De otra parte, y en lo que atañe a la posible existencia de una ayuda de Estado en el contrato entre Melilla con Almería y Málaga, se traen a colación los criterios de la

sentencia Altmark, de 24 de julio de 2003, decisiva para la consideración de existencia o no de ayudas de Estado, estimándose en el informe que los requisitos recogidos en la misma han quedado garantizados en la tramitación del expediente y que el contrato ha sido licitado a través de un procedimiento de contratación pública, por lo que el contrato administrativo no puede ser calificado como ayuda de Estado.

A la vista de todo lo anterior se considera que debe de desestimarse el recurso interpuesto.

Cuarto. Por parte de la Secretaría del Tribunal se ha conferido traslado del recurso interpuesto a los restantes licitadores, otorgándoles un plazo de cinco días hábiles para que, si lo estimaran oportuno, formularan las alegaciones que a su derecho conviniesen.

En este trámite, se ha personado como interesada, sin formular alegaciones, la mercantil TRASMEDITERRANEA, S.A.

De otra parte, ha presentado alegaciones la empresa BALEARIA EUROLINEAS MARITIMAS, S.A., defendiendo en primer lugar la falta de legitimación de los recurrentes al considerar que no concurre en ninguno de ellos el presupuesto que establece el artículo 42 del TRLSCP, al carecer todos ellos de un interés legítimo, pues ningún beneficio van a obtener de la interposición ni de la resolución que pueda recaer. Considera en tal sentido esta empresa que los recurrentes no citan ni concretan, de forma individualizada, cuáles podrían ser los derechos o intereses que podrían resultar perjudicados, más allá de la supuesta pérdida de competitividad por una desaparición hipotética de una línea de transporte marítimo Motril-Melilla cuya eventual futura desaparición tampoco tiene relación alguna con este concurso público, sino con la conducta empresarial de un tercero en el mercado que no es parte recurrente.

Se aduce asimismo que los actos impugnados no son susceptibles de este recurso puesto que se trata de un contrato administrativo especial, en concreto un contrato de gestión de servicios de navegación de interés público, cuyos actos preparatorios y de adjudicación no son susceptibles de este recurso especial en materia de contratación pública. Se discute a tal respecto que, frente a lo aducido por los recurrentes, estemos

ante un contrato de servicios, por considerar que el prestador sí que asume el riesgo de explotación del servicio en cuestión.

Adicionalmente, se opone que este Tribunal carece de competencia material para resolver el recurso en los términos planteados por los recurrentes, al no poder anular una disposición de carácter general cual es el R.D. 1516/2007.

Respecto de los motivos de impugnación aducidos por los recurrentes, considera esta empresa que hacen "*supuesto de la cuestión*" respecto a los hechos y pretenden que se sustituya la potestad administrativa por su propia voluntad unilateral en cuanto a la existencia de una sola línea regular, en la que supuestamente, se debería añadir la de Motril-Melilla, que también sería de interés público. Estima esta empresa a este respecto que ni la línea Motril-Melilla es una línea regular de navegación de interés público, ni todas las líneas regulares con destino a Melilla pueden considerarse como una sola y única línea regular.

Por todo ello, al no existir ninguna afectación a la libre competencia, por no existir ese carácter unitario de las líneas, los argumentos de los recurrentes en este punto carecerían de fundamento.

Se niega asimismo la existencia de ayudas de estado, en cuanto que no concurren en el presente supuestos los requisitos establecidos por el Derecho comunitario, y se defiende también el cumplimiento de los requisitos contemplados en la Sentencia Altmark del TJUE.

Cuestiona este interesado el que los recurrentes ni siquiera presenten un mero informe contable que de forma sucinta pudiera demostrar el exceso en la compensación económica a que alude el recurso.

Y, en definitiva, negando asimismo que concurren el resto de los motivos de invalidez que recoge el recurso, se concluye interesando la inadmisión o subsidiaria desestimación del mismo.

Quinto. Mediante resolución de 12 de enero de 2015, la Secretaria del Tribunal por delegación del mismo, acordó conceder la medida provisional consistente en suspender

el procedimiento de contratación, de conformidad con lo establecido en los artículos 43 y 46 del TRLCSP.

FUNDAMENTOS DE DERECHO.

Primero. La primera cuestión que nos corresponde examinar es la de la competencia de este Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales para conocer del presente recurso especial en materia de contratación, partiendo de lo establecido en el artículo 41, apartado 1, del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre (TRLCSP).

En este punto, habremos de analizar la naturaleza del contrato al que se refiere el recurso, a fin de determinar si se trata de alguno de aquéllos a los que, conforme al mandato del artículo 40 TRLCSP, se extiende el ámbito del recurso especial en materia de contratación.

Tal y como ya ha quedado anticipado al recoger en los antecedentes de hecho las alegaciones de los recurrentes así como de una de las empresas que ha comparecido como interesada, la cuestión se concreta en determinar si nos enfrentamos a un contrato de gestión de servicios públicos o a un contrato de servicios.

En este punto, conviene comenzar señalando que la celebración de este tipo de contratos aparece prevista en el Real Decreto 1516/2007, de 16 de noviembre, por el que se determina el régimen jurídico de las líneas regulares de cabotaje marítimo y de las navegaciones de interés público, en cuyo artículo 12.1 se establece que: *“El Ministerio de Fomento, en el ámbito de las competencias de la Administración General del Estado, y para satisfacer de forma directa o inmediata la finalidad pública que representan las navegaciones de interés público podrá establecer la prestación de servicios marítimos regulares entre la península y los territorios españoles no peninsulares, mediante contrato administrativo especial cuando se acredite que la imposición de obligaciones de servicio público no asegure una oferta adecuada en cantidad y calidad”*.

Conforme al artículo 13 de dicho Reglamento, estos contratos se regirán por la legislación de contratos del sector público, estableciéndose además en este precepto distintas

previsiones acerca del contenido del pliego de cláusulas, derechos y obligaciones del adjudicatario y otros aspectos de su régimen jurídico.

Dicho lo anterior, este Tribunal ya ha tenido ocasión de pronunciarse acerca de la naturaleza de este tipo de contratos. En primer lugar, en la Resolución nº 154/11, de 1 de junio de 2011, precisamente en relación con un recurso interpuesto contra el pliego de prescripciones técnicas aprobado entonces para regir la adjudicación del contrato de gestión de servicios de la misma línea marítima de interés público que aquí nos ocupa (Málaga-Melilla y Almería-Melilla).

Partíamos en aquella resolución de que este tipo de contrato puede guardar similitud con dos de los tipos que regula la Ley de Contratos del Sector Público, el de gestión de servicios públicos y el de servicios, por lo que ha de estarse a si existe o no asunción de riesgo por parte del concesionario, circunstancia que caracteriza al contrato como concesión de servicios.

Sobre tal base, ya apuntábamos entonces que había de atenderse a la configuración que de la contraprestación a percibir por el adjudicatario se hace en el pliego de cláusulas administrativas particulares, con objeto de aclarar si puede ser considerada como caracterizadora de una concesión de servicio público o, por el contrario, como un contrato de servicios. Para ello la única cuestión a debatir es la de si tal contraprestación comporta o no la asunción del riesgo de la explotación por el concesionario, y del examen del pliego de cláusulas administrativas particulares rector de aquel contrato resultaban como derechos del contratista los de percibir de la Administración mensualmente la compensación económica que corresponda al servicio prestado y el de percibir de los usuarios las contraprestaciones económicas por las tarifas que se apliquen, tal y como asimismo sucede en el contrato que aquí nos ocupa, conforme a la cláusula 25 del pliego.

Habremos de concluir por tanto, a la vista de esa identidad, en los mismos términos en que lo hacíamos en la resolución citada, donde expresábamos que *“dada la estructura de la contraprestación, resulta evidente que el riesgo asumido por el contratista en el caso presente o es nulo, como consecuencia de la prestación compensatoria de la Administración, o es tan escaso que resulta irrelevante a la hora de calificar la relación contractual. Ello significa, en consecuencia que al no existir asunción de riesgo en la*

explotación del servicio el contrato no puede ser calificado como de concesión de servicios”.

Debemos calificar pues el contrato al que se refiere este recurso, al igual que hicimos en aquella previa resolución, como un contrato de servicios que tiene por objeto una actividad contemplada en el número 19 del Anexo II del TRLCSP (servicios de transporte marítimo). Así pues, visto el importe de su valor estimado, se trata de un contrato cuyos actos preparatorios y el proceso de adjudicación resultan recurribles en esta vía del recurso especial siempre que estén incluidos entre los mencionados en el apartado 2 del artículo 40 TRLCSP, como aquí sucede al impugnarse el anuncio de licitación y los pliegos (apartado a) de dicho artículo 40.2).

En este mismo sentido nos pronunciábamos en la Resolución nº 220/2011, de 14 de septiembre, relativa a un recurso interpuesto contra los pliegos de cláusulas administrativas particulares y de prescripciones técnicas particulares de la licitación convocada para adjudicar la gestión de servicios de las líneas marítimas de interés público Península-Baleares.

Segundo. Por lo que se refiere a la acreditación de la representación de las personas jurídicas recurrentes, al no constar ello debidamente justificado en los casos de las Cámaras de Comercio de Motril y Granada, así como de Logística López Guillén, S.L. (en cuanto a la representación de la Sociedad Anónima de Gestión de Estibadores Portuarios del Puerto de Motril), Motril Shipping, S.L., Terminal Marítima Granada, S.L., UGT de Andalucía y Confederación Granadina de empresarios, la Secretaría del Tribunal, conforme a lo previsto en el artículo 44.5 del TRLCSP, requirió la subsanación de este defecto mediante la aportación de la documentación pertinente en cada caso para subsanar el defecto advertido, así como, en el caso de D. M. F. A. F., quien manifiesta actuar en calidad de Secretaria General de la Agrupación del Partido Socialista Obrero Español en Motril, cuando el documento que se acompaña al recurso es una certificación de su condición de portavoz del Grupo Municipal Socialista en el Ayuntamiento de Motril, aclaración del concepto en el que interpone recurso con acreditación en su caso de la representación en que se actúe.

En respuesta a dicho requerimiento, se ha aportado documentación suficiente para subsanar el defecto advertido por parte de la Cámara de Comercio de Motril, así como por la Unión General de Trabajadores de Andalucía (UGT-Granada) y por la Confederación Granadina de empresarios

Asimismo, D. M. F. A. F. ha aclarado que actúa en calidad de Secretaria General de la Agrupación del Partido Socialista Obrero Español en Motril.

Por el contrario, en el caso de la Cámara de Comercio de Granada, requerida la aportación del acuerdo del Pleno de la misma para la interposición de este recurso especial o, en su caso, del otorgamiento de facultades al Presidente, persona que suscribe el recurso, para dicha interposición, se ha aportado certificado de su Secretario General en el que se significa que el Reglamento de Régimen Interior recoge como funciones del Presidente las de *“dictar cuantas resoluciones estime necesarias o ventajosas para la buena marcha de la Corporación y, desde luego, respecto a los asuntos de extrema urgencia”*, lo que de por sí no faculta para interponer este recurso especial en nombre de la Cámara, indicándose igualmente que *“El Presidente pondrá en conocimiento del Pleno y someterá a la preceptiva ratificación del órgano plenario la interposición del Recurso nº 1093/2014”*.

Así pues, estimamos que el Presidente carece de facultades para interponer este recurso, puesto que conforme resulta de lo dispuesto en el artículo 12 de la Ley 4/2014, de 1 de abril, Básica de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria, Servicios y Navegación, el mismo ostentará la representación de la Cámara y la presidencia de todos sus órganos colegiados, siendo responsable de la ejecución de sus acuerdos, lo que pone de manifiesto que es el Pleno de la Cámara, en cuanto órgano supremo de gobierno y representación según dispone el artículo 10 de la referida Ley, el competente para acordar la interposición de un recurso de esta naturaleza, sin que de lo indicado en la certificación aportada resulte otra cosa.

Por ello, se concluye que el recurso se ha interpuesto en el caso de esta Corporación por persona que carece de facultades para ello, con lo que procede la inadmisión por tal causa en lo que respecta a este recurrente, sin que sea suficiente esa futura ratificación a que se alude para que pudiera resultar admisible.

En el caso de Logística López Guillén, S.L., que comparece tanto por sí a través del apoderado D. C. A., con poder bastante, como, en segundo lugar, a través de D. E. L. G., en calidad de presidente del Consejo de Administración de la Sociedad Anónima de Gestión de Estibadores Portuarios del Puerto de Motril, se ha requerido aclaración en cuanto a si en este segundo concepto interpone recurso en nombre de esta Sociedad Anónima, en cuyo caso se habría de aportar documento que acredite dicha representación. Atendiendo a este requerimiento, se ha aportado certificado del secretario del Consejo de Administración en el que se indica que Logística López Guillén, S.L. ostenta la condición de presidente del Consejo de Administración de la Sociedad Anónima de Gestión de Estibadores Portuarios del Puerto de Motril, siendo la persona física representante en tal concepto D. E. L. G., manifestando asimismo que este último (firmante del recurso en este concepto) tiene concedido poder de representación y firma de dicha Sociedad de Gestión de Estibadores. No se aporta sin embargo, como hubiera resultado inexcusable para poder comprobar la suficiencia de facultades a estos efectos, este poder a que se alude, con lo que no cabe admitir el recurso presentado en nombre de esta Sociedad.

Respecto de Motril Shipping, S.L. y Terminal Marítima Granada, S.L., se advierte como la documentación aportada para acreditar la representación se refiere simplemente al nombramiento como miembros de los respectivos consejos de administración que quienes firman en representación de ambas sociedades, por lo que se requirió en ambos casos acreditación de que ostentan la representación de una y otra sociedad a efectos de interponer este recurso, por haber sido conferida delegación del correspondiente consejo con carácter general o de forma singular al efecto de interponer este recurso, sin que se haya aportado subsanación alguna en el plazo conferido, por lo que asimismo procederá inadmitir el recurso en lo que hace a estas dos sociedades por falta de acreditación del poder de sus representantes.

Tercero. Llegados a este punto, habremos de afrontar la cuestión de la legitimación de los distintos recurrentes, cuestionada tanto por el órgano de contratación como por la empresa que ha formulado alegaciones al recurso.

Partimos aquí de lo dispuesto en el artículo 42 del TRLCSP, conforme al cual:

“Podrá interponer el correspondiente recurso especial en materia de contratación toda persona física o jurídica cuyos derechos e intereses legítimos se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados por las decisiones objeto del recurso”

Ciertamente, de lo relatado en los antecedentes de hecho de la presente resolución se evidencia la importancia que presenta el análisis de la legitimación de los recurrentes. La relación de los mismos que hemos efectuado en el encabezamiento pone de manifiesto la variada fisonomía de las personas y entidades recurrentes, que presentan como punto en común, según resulta de lo argumentado en el recurso, su interés en defender la competitividad de la línea de transporte marítimo Motril-Melilla ante los efectos perjudiciales que entienden que sobre la misma tendría el contrato al que se refiere este recurso.

Efectivamente, las alegaciones del recurso en defensa de la legitimación de los firmantes del mismo entronca con este último aspecto, al manifestarse allí que las personas de los recurrentes y los colectivos a los que representan resultarán directamente afectados por lo que se estima una segura pérdida de competitividad, y consecuente desaparición, de la línea de transporte marítimo Motril-Melilla como consecuencia de una eventual adjudicación del contrato cuya licitación se ha anunciado en las condiciones fijadas en sus pliegos.

Nos corresponde examinar aquí, por lo tanto, si ese manifestado interés constituye un interés legítimo en los términos exigidos en el ya citado artículo 42 del TRLCSP para conferir la legitimación activa para la interposición del recurso especial en materia de contratación.

Para abordar dicha tarea conviene comenzar refiriendo las pautas fundamentales de la doctrina de este Tribunal acerca de esta materia. Con carácter general, hemos manifestado (Resolución nº 882/2014, de 28 de noviembre) que, conforme a la jurisprudencia del Tribunal Supremo, plasmada en sentencias como la de 19 de noviembre de 1993 y 27 de enero de 1998, entre otras, el interés legítimo equivale a la titularidad de una posición de ventaja o de una utilidad pública por parte de quien ejercita la pretensión y que se materializa, de prosperar ésta, en la obtención de un beneficio de índole material o jurídico o en la evitación de un perjuicio, con tal de que la obtención del

beneficio o evitación del perjuicio sea cierta y no meramente hipotética (Resoluciones 279/2012, de 5 de diciembre, o 269/2013, de 10 de julio, entre otras muchas).

Por ello, según referíamos en la Resolución 269/2013, de 10 de julio, "*para que pueda considerarse, en términos generales, que concurre el interés legítimo es menester que la resolución administrativa impugnada pueda repercutir, directa o indirectamente, pero de modo efectivo y acreditado, es decir, no meramente hipotético, potencial y futuro, en la correspondiente esfera jurídica del que recurre, lo que descarta la acción pública fuera de los casos excepcionales en los que el ordenamiento jurídico la permite; esto es, el interés legítimo no puede ser asimilado al de interés en la legalidad (SSTC 60/82, y 257/88, entre otras, y SSTs de 14 de marzo de 1997 -RJ1997, 2340- y de 11 de febrero de 2003 -RJ 2003, 3267-, entre otras)*". En cuanto a la necesidad de que la ventaja o perjuicio invocado sea efectivo y acreditado, y no meramente hipotético, potencial o futuro, la sentencia del Tribunal Constitucional 93/1990, de 23 de mayo, exige que el interés invocado sea real y actual. Por ello, "*de manera reiterada en nuestra doctrina a propósito de la impugnación de la adjudicación por un licitador excluido (por todas, Resoluciones n° 237/2011, de 13 de octubre, n° 22/2012, de 18 de enero, y n° 107/2012, de 11 de mayo de 2012), con fundamento en el mandato contenido en el hoy artículo 42 del TRLCSP, hemos declarado que el interés invocado ha de ser un interés cualificado por su ligazón al objeto de la impugnación, no siendo suficiente a los efectos de la legitimación del licitador excluido el interés simple general de la eventual restauración de la legalidad supuestamente vulnerada y de la satisfacción moral o de otra índole que pueda reportarle al recurrente el que no resulte adjudicatarias otras empresas licitadoras, toda vez que nuestro ordenamiento no reconoce la acción popular en materia de contratación pública*". (Resolución 239/2012, de 31 de octubre).

Nos interesa subrayar aquí que la obtención de esa ventaja o utilidad en que se materializa el interés legítimo ha de ser efectiva y cierta. La sentencia del Tribunal Supremo de 19 de mayo de 2000 (rec. 4605/1994), pone de relieve, con cita de abundante jurisprudencia, que la expresión interés legítimo "*ha de entenderse referida a un interés en sentido propio, cualificado o específico*", así como que "*la relación unívoca entre el sujeto y el objeto de la pretensión (acto impugnado), con la que se define la legitimación activa, comporta el que su anulación produzca de modo inmediato un efecto*

positivo (beneficio) o evitación de un efecto negativo (perjuicio) actual o futuro, pero cierto (sentencia de este Tribunal Supremo de 1 de octubre de 1.990), y presupone, por tanto, que la resolución administrativa pueda repercutir, directa o indirectamente, pero de modo efectivo y acreditado, es decir, no meramente hipotético, potencial y futuro, en la correspondiente esfera jurídica de quien alega su legitimación, y, en todo caso, ha de ser cierto y concreto, sin que baste, por tanto, su mera invocación abstracta y general o la mera posibilidad de su acaecimiento”.

Abundando en las consideraciones anteriores, traemos aquí a colación lo apuntado en distintas resoluciones de este Tribunal (Resoluciones nº 881/2014, de 28 de noviembre, y 31/2010, de 16 de diciembre), en cuanto a que en este ámbito de la contratación administrativa el interés legítimo viene determinado en general por la participación en la licitación, por cuanto quienes quedan ajenos a la misma en principio no resultan afectados en sus derechos e intereses, si bien no puede perderse de vista que la determinación de la legitimación, en cuanto responde a los intereses que específicamente estén en juego en cada caso, ha de efectuarse de forma casuística.

En esta línea, este Tribunal viene aceptando la legitimación de terceros no licitadores, siempre bajo la premisa de la acreditación de la existencia de un auténtico interés legítimo habilitante para impugnar el acto de que se trate. Así, en la Resolución nº 269/2013, de 10 de julio, con cita de las previas Resoluciones 122/2012, de 30 de mayo y 257/2012, de 14 de noviembre, señalábamos que para precisar el alcance del “interés legítimo” en caso de terceros no licitadores, como resulta ser el supuesto que nos ocupa, ha de tenerse en cuenta que, aunque la doctrina jurisprudencial en el ámbito administrativo considera el concepto con criterios amplios, lo que permitiría recurrir a quienes tengan un interés legítimo distinto al de obtener la adjudicación, tal interés ha de ser propio e ir más allá de la mera defensa de la legalidad. En este sentido, insistíamos en que para que pueda considerarse, en términos generales, que concurre el interés legítimo es menester que la resolución administrativa impugnada pueda repercutir, directa o indirectamente, pero de modo efectivo y acreditado, es decir, no meramente hipotético, potencial y futuro, en la correspondiente esfera jurídica del que recurre, lo que nos llevó en aquel caso a negar la legitimación de la Asociación entonces reclamante al fundamentar su legitimación en perjuicios económicos ciertamente hipotéticos cuyo

concreto alcance no especificaba, quedando los hipotéticos perjuicios económicos invocados en el ámbito de la mera posibilidad.

Partiendo de esta doctrina, hemos reconocido legitimación a las entidades representativas de intereses de un sector en aquellos casos en los que las cláusulas de los pliegos repercutían sobre dichos intereses. Así, en la Resolución nº 918/2014, de 12 de diciembre, con cita de otras anteriores.

Con este arsenal teórico podemos ya acometer la tarea de resolver acerca de la legitimación de las distintas personas y entidades que han suscrito el recurso, atendiendo en este caso concreto a que, según se aduce en el texto del mismo, el interés que defienden se identifica con la existencia de un perjuicio ilegítimo para los recurrentes que derivaría del contrato que se impugna al atribuirse en el mismo al explotador de las rutas Almería-Melilla y Málaga-Melilla ventajas contrarias al Derecho Comunitario y a las normas de Derecho interno contenidas en la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante y disposiciones reglamentarias de desarrollo, en particular el R.D. 1516/2007.

Así pues, nos encontramos con que el beneficio o ventaja que se estima podría obtenerse conecta tan solo de manera indirecta y eventual con la posible estimación del recurso, puesto que los distintos recurrentes, ninguno de los cuales resulta ser un posible licitador del contrato que nos ocupa, manifiestan defender intereses económicos, ya sea de carácter personal, ya de índole colectiva, que se dice se verían perjudicados por una pérdida de competitividad e incluso una eventual desaparición de la línea de transporte Motril-Melilla, lo que a su vez se dice que vendría provocado como efecto ineludible de la celebración del contrato a que se refiere este recurso en los términos en que se ha configurado en los pliegos. Esto es, no existe un interés inmediatamente conectado con el objeto del recurso, sino que el mismo podría presentar, hipotéticamente como veremos, tan solo una relación refleja con dicho objeto, de suerte que los efectos de una eventual resolución estimatoria de este recurso no incidirían de por sí sobre la esfera jurídica de los recurrentes, pudiendo hacerlo tan solo de esa forma indirecta o refleja y de forma meramente hipotética o potencial, en la medida en que efectivamente pudieran aceptarse las premisas de la argumentación que se desarrolla en el recurso. Más en concreto, para poder reconocer la legitimación postulada sería preciso que pudiera

tenerse por cierto que la esfera de intereses de cada una de las personas y entidades recurrentes se viera afectada por una pérdida de competitividad y por la consecuente eventual desaparición de la línea Motril-Melilla y que, además, pudiera convenirse en que tal perjuicio o disminución deviniese consecuencia necesaria de la celebración del contrato respecto del que se formula el recurso.

Efectivamente, toda la argumentación del recurso en defensa de la legitimación de los recurrentes descansa sobre la afirmación de que la adjudicación del contrato al que se refiere el mismo en las condiciones previstas en los pliegos determinará necesariamente una pérdida de competitividad con posible desaparición de la línea marítima Motril-Melilla. A su vez, y dando por seguro el anterior hecho, se manifiesta que tal pérdida de competitividad repercutirá sin duda negativamente sobre los intereses económicos y sociales de la localidad de Motril y de la provincia de Granada, incidiendo por ello sobre la esfera de los recurrentes.

La lectura del recurso revela sin embargo que, no obstante ser la piedra angular sobre la que descansa toda la argumentación en esta materia, no se dedica esfuerzo argumental ni justificativo suficiente para dar sustento a la afirmación nuclear de que la celebración del contrato que se impugna hubiera de tener la relevante incidencia que se apunta sobre la línea de transporte marítimo que une Motril y Melilla. Para llegar a tal afirmación se ofrece tan solo el dato del incremento de la compensación económica que se establece ahora para el adjudicatario frente al importe contemplado en tal concepto en el contrato del año 2011.

En este punto, estima este Tribunal que una afirmación de tal calado no puede tenerse sin más por cierta, ni puede justificarse por ese dato aislado que se ofrece relativo al incremento de la compensación económica al adjudicatario, sin que se realice una comparativa de carácter general entre las condiciones de explotación de una y otras líneas, como resultaría inexcusable para poder formar una convicción seria acerca de los posibles efectos de la contratación aquí impugnada sobre la línea de Motril, teniendo presente que en la actualidad se mantienen en funcionamiento las tres líneas encontrándose ya sujetas a contrato administrativo las que son objeto de la licitación que aquí se impugna.

Se echa así en falta un estudio comparativo entre la estructura de ingresos y costes de las líneas en relación con las circunstancias de la nueva contratación, sin perder de vista además una circunstancia que es clave y que se orilla en el recurso, cual es el hecho de que la existencia de la compensación económica viene ligada a las obligaciones que se imponen al adjudicatario en cuanto a las condiciones de prestación del servicio (puestas de relieve en el informe del órgano de contratación), lo que sin duda hace más gravosa su explotación frente a la libertad de que goza en este ámbito el explotador de la línea de Motril. No puede así contemplarse aisladamente el hecho del incremento de compensación sin tener en cuenta tales obligaciones (de forma comparativa además con las que fueron en su día establecidas en el contrato licitado en 2011), y, además, cualquier conclusión con un mínimo de rigor acerca de los efectos del nuevo contrato sobre la explotación de la línea de Motril habría de pasar también por el análisis de las condiciones de toda índole que inciden sobre la explotación de una y otra línea.

A falta de datos ciertos al respecto, entendemos que no puede tenerse por justificada la aseveración de los efectos negativos del contrato sobre la línea de Motril, siendo de resaltar además aquí que ni siquiera la principal interesada a estos efectos, la empresa que en este momento explota dicha línea, ha comparecido como recurrente, siendo además el operador económico sobre cuya actuación pivota la argumentación de los recurrentes, al defender estos que la pérdida de competitividad que presumen le llevaría a abandonar la explotación de la línea marítima Motril-Melilla.

En este punto, se advierte además que aun cuando los recurrentes insisten en que no se justifica de forma objetiva la compensación económica que se establece para el adjudicatario del contrato, lo cierto es que consta en el expediente una memoria económica justificativa de la propuesta de contratación en la que, bajo las premisas que razonadamente se exponen, se efectúa, según allí se indica, la simulación de los resultados de la explotación de cada línea marítima, calculando cuál es, en su caso, el valor del déficit que resulta, cuya cuantía es necesario compensar mediante la aportación pública oportuna. Existe pues una justificación del importe fijado para la compensación, lo que abunda en la falta de fundamentación de lo aducido en el recurso acerca de los supuestos efectos del contrato cuya licitación se impugna.

En esta tesitura, estimamos que en cuanto a los efectos del contrato sobre la línea marítima entre Motril y Melilla no cabe realizar las afirmaciones rotundas contenidas en el recurso, moviéndonos, antes al contrario, en el ámbito de la mera especulación. Estamos pues ante una mera posibilidad (no contrastada con datos objetivos) de acaecimiento de los perjuicios invocados sobre dicha línea, lo que no permite reconocer un interés legítimo a los efectos de interponer este recurso.

Vaya además por delante que, como ya poníamos de relieve en la Resolución nº 220/2011 de 14 de septiembre, que ya hemos citado, de la regulación del Real Decreto 1516/2007 se desprende, aun cuando de modo expreso no se disponga en la normativa vigente, que la navegación sujeta a obligación de servicio público o prestada mediante contrato administrativo es plenamente compatible con la prestación simultánea del servicio por otras empresas, sin que pueda tenerse por cierto, insistimos, que el hecho de que exista una compensación para el explotador en régimen de contrato administrativo, contrapartida a las condiciones y obligaciones que se imponen en la prestación del servicio, suponga de por sí una desventaja competitiva para el explotador de otra línea en régimen de libertad comercial.

A lo anterior se suma, como circunstancia definitivamente determinante de la ausencia de un auténtico interés legítimo en los firmantes que les pudiera habilitar para la interposición de este recurso, el que tampoco se justifique, para la hipótesis de que hubiera podido tenerse por cierta la premisa de la relación de causa a efecto entre la celebración del contrato que nos ocupa y el perjuicio a la línea Motril-Melilla, el que los intereses de los recurrentes se puedan ver realmente afectados por un eventual empeoramiento de las condiciones de explotación de dicha línea. En tal hipótesis, es claro que se vería afectada la empresa titular de la misma, pero no puede tenerse sin más por cierto que esa pérdida de competitividad (de haberse podido acreditar, insistimos) hubiera de incidir también sobre los distintos recurrentes. Tampoco aquí el recurso cumple con la carga que le incumbe de razonar y justificar tal afirmación de forma suficiente e individualizada respecto de los distintos recurrentes. Antes al contrario, y como más adelante se detallará, considera este Tribunal que la consideración singular de cada uno de los impugnantes no permite tampoco tener por justificado este hecho.

Así pues, si sumamos a la falta de justificación de los posibles efectos perjudiciales sobre la línea Motril-Melilla que pudieran derivar del contrato al que se refiere este recurso el hecho de que tampoco se justifique ni pueda asumirse sin más que un perjuicio para dicha línea pudiera repercutir de manera efectiva sobre la esfera de intereses de los distintos recurrentes, forzosamente habremos de concluir en la falta de legitimación de éstos para interponer el presente recurso.

En definitiva, puede afirmarse que, en realidad, la afirmación del perjuicio para los recurrentes como consecuencia de la adjudicación del contrato no pasa de ser un puro ejercicio especulativo, a falta de razonamientos y datos que pudieran justificar y concretar la relación de causalidad entre dicha adjudicación y la producción de un efecto perjudicial para los recurrentes. No puede afirmarse pues que la resolución de este recurso pudiera repercutir de modo efectivo y acreditado, esto es, no meramente hipotético, potencial y futuro, en la correspondiente esfera jurídica de los recurrentes, quedando los hipotéticos perjuicios económicos invocados en el ámbito de la mera posibilidad (como ocurría en el caso de la ya citada Resolución nº 269/2013, de 10 de julio).

No cabe pues asumir que en alguno de los recurrentes concorra un interés legítimo que le atribuya legitimación para interponer este recurso, puesto que en el mismo se da por hecha la incidencia perjudicial del contrato impugnado sobre la línea de navegación marítima entre Motril y Melilla, sin ofrecer sin embargo una mínima explicación razonada que permita tener por cierto que, como se afirma, el desenvolvimiento de la competencia entre las líneas de transporte marítimo a Melilla se hubiera de ver necesariamente afectado por el contrato a que se refiere su impugnación, ni tampoco, en segundo término, el que los hipotéticos perjuicios para la línea correspondiente al puerto de Motril hubieran de repercutir a su vez de forma negativa sobre los distintos recurrentes y los intereses que en cada uno de los casos representan.

Concluimos así que en este caso se esgrime una ventaja o beneficio para la esfera de intereses de los distintos recurrentes que es puramente hipotético, sin que en ningún momento se concrete en los razonamientos del recurso para ninguno de ellos, ni tampoco se atisbe por parte de este Tribunal, cuál pudiera ser la utilidad cierta y auténtica que se pudiera obtener con la resolución de este recurso.

Todo lo más que cabe advertir es la existencia de un temor a la posibilidad de que se vea perjudicada la explotación de la línea Motril-Melilla, sin que desde luego el mero deseo de los recurrentes de preservar las mejores condiciones para la explotación de esta línea, en cuanto actividad empresarial que se desarrolla en la localidad en que se desenvuelve su esfera de intereses, pueda legitimar para impugnar el anuncio de licitación y los pliegos de un contrato que viene referido a la prestación del servicio de transporte marítimo en otras líneas distintas y que de por sí no se justifica que hubiera de repercutir negativamente sobre la línea que afecta a Motril, mucho menos de forma tal que pudiera llevar a su desaparición. Además, tampoco se justifica, en segundo término, que ello hubiera adicionalmente de producir efectos perjudiciales para los intereses de los recurrentes, afirmaciones que no se soportan con un razonamiento lógico construido alrededor de datos objetivos, siendo así que en ningún caso cabe reconocer en alguno de los recurrentes la titularidad del interés en la defensa de las condiciones de dicha línea, cuya empresa explotadora no figura entre los firmantes del recurso.

Cuarto. Las previas consideraciones acerca de la improcedencia de reconocer legitimación a los firmantes del recurso se ven además reforzadas y consolidadas si descendemos a examinar las circunstancias concretas de cada recurrente.

En tal sentido, se antoja evidente la falta de interés legítimo de todos aquellos recurrentes que manifiestan actuar en su propio nombre, puesto que en ninguno de ellos se advierte que pudiera tener relación con el objeto del recurso, no repercutiendo sobre su esfera jurídica la resolución que en el mismo pudiera dictarse, y sin que sea tampoco relevante a estos efectos, visto que actúan por sí y no en nombre de tercero, el hecho de que se manifieste en el recurso la condición que ostentan (cabe apuntar aquí, aunque a la postre resulte irrelevante, que dicha condición ni siquiera se acredita, en ninguno de los casos), normalmente vinculada a la Autoridad Portuaria de Motril. Así sucede en el caso de D. F. M. J. P., presidente del Comité de Empresa de la Autoridad Portuaria de Motril, D. A. O. R., Delegado Sindical de Comisiones Obreras en la Autoridad Portuaria de Motril, D. J. G. B., Delegado Sindical del Sindicato Profesional de Policías y Bomberos en la Autoridad Portuaria de Motril, D. F. S. L., responsable del sector marítimo portuario de UGT-Granada en la Autoridad Portuaria de Motril, y de D. J. L. R. G., y D. A. R. R., prácticos del Puerto de Motril.

Tampoco se advierte ni se razona en ningún apartado del recurso cuál pudiera ser la incidencia de una eventual resolución estimatoria sobre la esfera jurídica tanto de las entidades locales recurrentes, Ayuntamiento de Motril y Mancomunidad de Municipios de la Costa Tropical, como de la Universidad de Granada, o de las distintas sociedades mercantiles recurrentes (Servicio de Amarras Motril, S.L., Logística López Guillen, S.L., y Transrivagar, S.L., siendo además inadmisibile el recurso por falta de acreditación de las facultades de sus representantes, según se razonó previamente, en el caso de la Sociedad Anónima de Gestión de Estibadores Portuarios del Puerto de Motril, así como de Motril Shipping, S.L. y Terminal Marítima Granada, S.L.), sin que tampoco aquí pueda presumirse tal incidencia por el mero hecho de su relación con el puerto de Motril a que se alude en el recurso.

Idéntica consideración cabe realizar de las entidades representativas de intereses económicos o profesionales del ámbito de Motril o de la provincia de Granada (Cámara de Comercio de Motril, Cámara de Comercio de Granada, para el caso de que hubiese sido admisible su recurso, y Confederación Granadina de Empresarios), por las razones sobre las que nos hemos extendido previamente, puesto que, insistimos, en ningún momento se justifica, ni este Tribunal encuentra razones para darlo por cierto, que los hipotéticos efectos del contrato que nos ocupa sobre la línea de transporte Motril-Melilla puedan a su vez dar lugar a un perjuicio actual y cierto para dichos intereses económicos o profesionales.

Otro tanto cabe decir, y aquí de forma aún más evidente, de las distintas asociaciones en cuyo nombre se formula igualmente el recurso (Asociación de Vecinos de Playa Granada, Asociación Francisco Javier de Burgos, Asociación Hostelera de Motril, Torrenueva y Carchuna, Asociación Comarcal de Empresarios Comerciantes Costa-Contraviesa, y Asociación de Comerciantes del Centro Comercial Abierto de Motril). Ni se aborda en el recurso de manera concreta cuáles sean los intereses a cuya defensa sirven ni se han aportado los estatutos de las mismas a tal fin, pero en cualquier caso es claro que por la misma razón antedicha, ni aun cuando pudiera tenerse por cierto que tienen por objeto la defensa de intereses económicos o de otro tipo propios de la localidad de Motril, al no alcanzar a los mismos los efectos de la resolución que pudiera dictarse en este recurso,

no cabe tampoco reconocerles la titularidad de un interés legítimo a los efectos de poder interponer el mismo.

La falta de legitimación que advertimos resulta asimismo predicable de los concejales recurrentes (D. D. P. P., concejal del Grupo Municipal de Izquierda Unida en el Ayuntamiento de Motril, y D. S. A. P., concejal del Grupo Municipal de Convergencia Andaluza Motril en el Ayuntamiento de Motril), cuya condición además tampoco se acredita documentalmente, teniendo presente de forma adicional a este respecto que no se está impugnando un acuerdo de un órgano de la correspondiente Corporación Local, supuesto en el que este Tribunal, siguiendo la doctrina jurisprudencial relativa al artículo 63.1.b) de la Ley de Bases de Régimen Local, ha venido reconociendo con carácter general la legitimación de éstos.

Tampoco puede reconocerse legitimación a los representantes de partidos políticos u organizaciones sindicales que aparecen como recurrentes (D. M. F. A. F., Secretaria General de la Agrupación del Partido Socialista Obrero Español en Motril, D. A. R. C., en representación de Unión General de Trabajadores, y D. R. F. L., que interviene en representación de la Unión Provincial de Comisiones Obreras de Granada), puesto que tampoco se advierte que la resolución del recurso repercuta de manera efectiva sobre la esfera de intereses que representan, sin que la función que les es propia suponga de por sí una ampliación de su ámbito de legitimación para impugnar cualquier acto o resolución.

A este respecto, podemos traer a colación lo señalado en nuestra Resolución nº 881/2014, de 28 de noviembre:

“En lo que se refiere a la legitimación de los Sindicatos, y como se señala en la Resolución 172/2012, de 14 de noviembre (citada por la reciente 83/2014, de 5 de febrero), el Tribunal Constitucional ha venido a fijar cuatro premisas en esta materia, que se desprenden de las Sentencias del Tribunal Constitucional 7/2001, de 15 de enero, 24/2001, de 29 de enero, y 84/2001, de 26 de marzo, premisas que son las siguientes: 1) las viejas reglas de la Ley Jurisdiccional de 1956 –el interés directo de su artículo 28.1.a)– deben ser sustituidas por la noción de interés legítimo del artículo 24.1 de la Constitución (hoy ya recogida en el artículo 19.1.b de la Ley 29/1998, de la Jurisdicción Contencioso administrativa), entendida según la teoría general, esto es, como ventaja o

utilidad que obtendría el recurrente en caso de prosperar la pretensión ejercitada; 2) que los Sindicatos, tanto por el reconocimiento expreso de la Constitución como por obra de los Tratados Internacionales suscritos con España, tienen atribuida una función genérica de representación y defensa, no sólo de los intereses de sus afiliados, sino de los intereses colectivos de los trabajadores en general; 3) que, sin embargo, respecto de la legitimación procesal esa capacidad abstracta de los Sindicatos debe concretarse, en cada caso, mediante un vínculo o conexión entre la organización que acciona y la pretensión ejercitada, ya que la función constitucionalmente atribuida a los Sindicatos no les convierte en guardianes abstractos de la legalidad; y, 4) en el orden contencioso-administrativo, ese vínculo, entendido como aptitud para ser parte en un proceso concreto o “legitimatio ad causam”, ha de localizarse en la noción de interés profesional o económico. Siguiendo lo indicado en la Resolución 81/2013, de 20 de febrero, procede en este punto traer a colación “las Sentencias del Tribunal Constitucional número 210/94, 257/88, 106/96, entre otras, las cuales, en síntesis afirman que “(...) la función genérica de representación y defensa de los intereses de los trabajadores que corresponde a los Sindicatos, no alcanza a transformarlos en guardianes abstractos de la legalidad, por lo que, en cada caso en que el sindicato ejercite acciones, se exige un vínculo o conexión entre el propio Sindicato y la pretensión ejercitada. Y ese vínculo no puede ser otro que un interés en sentido propio, específico y cualificado”.”

No cabe admitir por tanto la legitimación de ninguno los recurrentes, al no ostentar ninguno de ellos respecto del objeto de este recurso un interés en sentido propio, cualificado, específico, actual y real, no potencial (Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 20 de marzo de 2014), no resultando de la resolución del recurso esa ventaja o utilidad cierta, concreta y efectiva para su esfera de intereses que exige la jurisprudencia como elemento cardinal del concepto de interés legítimo, según hemos razonado.

Procederá pues por esta razón la inadmisión del recurso.

Quinto. Sin perjuicio de lo anterior, no queremos dejar de señalar, en el ánimo siempre de observar la mayor exhaustividad en nuestra resolución, que las líneas maestras que vertebran el discurso argumental del recurso se refieren a cuestiones ajenas al ámbito de



competencia de este Tribunal, cuestión que, de una parte, entronca con la ya razonada falta de legitimación, abundando en la misma, puesto que, adicionalmente a cuanto se ha expuesto previamente, la apreciación de la existencia de un interés legítimo habilitante para recurrir ha de examinarse en relación con el objeto propio del recurso especial y, en definitiva, con el ámbito de competencia de este Tribunal, en los términos que ya apuntábamos en la Resolución nº 200/2013, de 29 de mayo.

Allí indicábamos que el interés del recurrente para ser legítimo ha de estar conectado con el objeto del proceso, pues la legitimación no es genérica sino concreta, y la *legitimatío ad causam* conlleva la necesidad de constatar la interrelación existente entre el interés legítimo invocado y el objeto de la pretensión (por todas SSTs 26 de noviembre de 1994 y 14 octubre de 2003), de modo que ha de ser de la declaración de nulidad del acto impugnado del que derive la ventaja inmediata, real y efectiva, que permite calificar el interés como legítimo.

Por tal razón, y precisamente por ser la legitimación no genérica sino *ad causam*, para que la satisfacción del interés pretendido permita a éste calificarlo como legítimo ha de estar entre las atribuciones del órgano que conoce del procedimiento, de modo que un interés que pudiera reputarse como legítimo postulado ante un órgano competente para satisfacerlo y en el procedimiento establecido legalmente para ello, no lo es cuando pretende solventarse ante órgano y procedimiento inadecuados

Adicionalmente, y en segundo término, esta circunstancia supone asimismo que, aun de haberse podido reconocer legitimación en alguno de los recurrentes, este Tribunal no se encontraría facultado para abordar y resolver acerca de las cuestiones esenciales en torno a las que se articula la impugnación de los recurrentes.

Acerca del ámbito del recurso especial en materia de contratación y, por ende, del marco de competencia de este Tribunal, en la Resolución nº 57/2013 de 6 de febrero señalábamos lo que sigue, partiendo de lo dispuesto en el artículo 40.2 del TRLCSP:

“Así, el preámbulo de la Ley 34/2010, que lo introdujo en nuestro ordenamiento, señala que la finalidad de la reforma en la normativa de la Unión Europea que incorpora no fue otra que “reforzar los efectos del recurso permitiendo que los candidatos y licitadores que

intervengan en los procedimientos de adjudicación puedan interponer recurso contra las infracciones legales que se produzcan en la tramitación de los procedimientos de selección contando con la posibilidad razonable de conseguir una resolución eficaz.”; todo ello, con la finalidad última de aplicar lo dispuesto en la normativa de la UE sobre contratación, que, como dice en el preámbulo la Directiva 2007/66/CE, se orienta a garantizar “la transparencia y no discriminación” o “apertura de los contratos públicos a la competencia” (como señalaba la previa Directiva 1989/665).

Por tanto, nuestra legislación ha seleccionado como recurribles por esta especial vía aquellos actos que pueden suponer una restricción indebida de la transparencia y la igualdad en la concurrencia entre licitadores que consagra la normativa UE: No se trata, en consecuencia, de depurar por esta vía todas las posibles infracciones que se hayan podido cometer en la contratación, que tendrán otras formas de tutela, sea la del art. 39 del TRLCSP (que, además, aquí consta iniciada), sea el recurso administrativo o judicial que cupiera contra los actos de que se trate. Abiertas varias vías de forma simultánea (como, en nuestro caso, la nulidad y este recurso), habrá de considerarse, respecto de las cuestiones para cuya decisión sea competente este Tribunal, que existe litispendencia en tanto se tramita este recurso, y firmeza (similar a la cosa juzgada judicial), cuando nuestra Resolución quede firme.

Sentado lo anterior, en nuestro caso la falta de competencia de este Tribunal es muy clara respecto de los “acuerdos de financiación” que se reputan ilegales, puesto que puede fácilmente individualizarse sus actos de aprobación y podrían haber sido recurrido por la vía oportuna –que no es ésta, al no figurar en el art. 40 ya citado- en tiempo y forma. Pero entendemos que también carecemos de competencia para conocer respecto de la falta de legítimo crédito presupuestario, disponibilidad de los terrenos e irregularidades del proyecto técnico; cuestiones respecto de las cuales, aunque pueda aparecer alguna mención en los pliegos como presupuesto de su redacción, no atañen al ámbito que trata de depurar este recurso especial.”

Insistíamos en esta misma línea en la Resolución nº 269/2013 de 10 de julio, subrayando que ni el recurso especial en materia de contratación del TRLCSP ni las reclamaciones de la Ley 31/2007 pueden configurarse como mecanismos universales de impugnación

de cuantos defectos o irregularidades hayan podido cometerse con ocasión de la contratación pública. También, en la nº 428/2014, de 30 de mayo, señalando que este Tribunal es un órgano especializado en materia de contratación administrativa que, consecuentemente, no puede entrar a resolver sobre cuestiones que, planteadas con ocasión de un recurso administrativo, nadan tienen que ver con la adecuación del procedimiento de contratación a las disposiciones del TRLCSP o de su normativa complementaria.

Partiendo de las premisas expuestas, y visto el sustento esencial de los motivos de impugnación que se articulan en el recurso, se advierte cómo el ámbito de competencia de este Tribunal no alcanza a la resolución acerca de la definición de cuál deba ser el alcance de las líneas de transporte marítimo de interés público entre la península y Melilla, cuestión ajena a la materia propia de este recurso especial, y que, además, aparece ya establecida por una disposición reglamentaria (R.D. 1516/2007) en sentido diverso al postulado por los recurrentes, al no contemplarse allí la línea Motril-Melilla, sin que obviamente alcance la competencia de este Tribunal a cuestionar el contenido de una disposición reglamentaria.

En la misma línea de razonamiento, carecemos igualmente de competencia para resolver acerca de la posible suficiencia de la imposición de obligaciones de servicio público para asegurar una oferta adecuada en cantidad y calidad, circunstancia que justifica la celebración de contrato administrativo (artículo 12 R.D. 1516/2007). Se observa aquí como lo que en realidad vienen a defender los recurrentes al abordar esta materia es la improcedencia de la celebración del contrato a que se refiere su impugnación, defendiendo la pertinencia de un distinto régimen de intervención administrativa (imposición de obligaciones de servicio público) para asegurar la regular y adecuada prestación del servicio de transporte marítimo, cuestión a la que claramente no alcanza la competencia de este Tribunal. Esta consideración es asimismo trasladable a una cuestión íntimamente relacionada, cual es la de la justificación de la compensación económica que se concede al operador, cuya valoración no constituye materia propia del recurso especial en materia de contratación, siendo cuestión de definición previa al contrato y no impugnabile en esta vía. Todo ello sin perjuicio de insistir, además, en la ya

referida existencia de una memoria económica justificativa que se obvia por los recurrentes.

Análogas consideraciones deben hacerse, en tercer lugar, acerca de la pretensión de que se declare la vulneración del Derecho comunitario por la existencia de una ayuda de Estado incompatible con el mismo materializada en la compensación económica prevista en la cláusula 25 del PCAP y en el régimen tarifario máximo establecido en la cláusula 6 de dicho pliego. Carecemos también aquí de competencia, sin que dentro del marco del recurso especial que nos corresponde resolver puedan introducirse pretensiones de esta índole, cuya resolución no puede abordar este Tribunal so pena de vulnerar los preceptos que regulan su ámbito de actuación y las facultades que legalmente nos corresponden. Todo ello siempre sin perjuicio claro está de que los recurrentes tengan abiertas las vías de impugnación que legalmente correspondan y para las que pudieran encontrarse legitimados.

En definitiva, advertida la falta de legitimación de todos y cada uno de los recurrentes para poder interponer este recurso, que se suma a la falta de representación de los firmantes en lo que hace a la Cámara de Comercio de Granada así como respecto de la Sociedad Anónima de Gestión de Estibadores Portuarios del Puerto de Motril, Motril Shipping, S.L. y Terminal Marítima Granada, S.L., habremos de resolver la inadmisión del mismo, sin que proceda entrar a conocer del fondo de las cuestiones planteadas. Todo ello sin perjuicio asimismo de la falta de competencia de este Tribunal para conocer del núcleo esencial de los motivos de impugnación articulados en el recurso, en los términos previamente razonados.

Por todo lo anterior,

VISTOS los preceptos legales de aplicación,

ESTE TRIBUNAL, en sesión celebrada en el día de la fecha **ACUERDA**:

Primero. Inadmitir, por falta de representación de quienes suscriben el recurso en nombre de la Cámara de Comercio de Granada así como de la Sociedad Anónima de Gestión de Estibadores Portuarios del Puerto de Motril, Motril Shipping, S.L. y Terminal

Marítima Granada, S.L., y por falta de legitimación del resto de los recurrentes, el recurso interpuesto por D. L. M. G. C., en representación del Ayuntamiento de Motril; D. J. G. F., en representación de la Mancomunidad de Municipios de la Costa Tropical; D. L. M. A., en representación de la Asociación de Empresarios de la costa tropical (AECOST); D. F. L. B., en representación de la Universidad de Granada; D. F. M. J. P., presidente del Comité de Empresa de la Autoridad Portuaria de Motril; D. A. O. R., Delegado Sindical de Comisiones Obreras (CCOO) en la Autoridad Portuaria de Motril; D. J. G. B., Delegado Sindical del Sindicato Profesional de Policías y Bomberos (SPPLB) en la Autoridad Portuaria de Motril; D. F. S. L., responsable del sector marítimo portuario de UGT-Granada en la Autoridad Portuaria de Motril; D. J. L. R. G., práctico del Puerto de Motril; D. A. R. R., práctico del Puerto de Motril; D. F. R. R., en representación de Servicio de Amarras Motril, S.L.; D. C. A. M. A., en representación de Logística López Guillen, S.L.; D. E. L. G., en representación de la Sociedad Anónima de Gestión de Estibadores Portuarios del Puerto de Motril; D. F. A. G., en representación de Motril Shipping, S.L.; D. F. P. S., en representación de Terminal Marítima Granada, S.L.; D. J. C. R. M., en representación de Transrivagar, S.L.; D. A. G. D., en representación de la Cámara de Comercio de Motril; D. M. F. A. F., actuando en calidad de Secretaría General de la Agrupación del Partido Socialista Obrero Español en Motril; D. D. P. P., concejal del Grupo Municipal de Izquierda Unida en el Ayuntamiento de Motril; D. S. A. P., concejal del Grupo Municipal de Convergencia Andaluza Motril en el Ayuntamiento de Motril; D. A. R. C., en representación de Unión General de Trabajadores de Andalucía (UGT Granada); D. R. F. L., en representación de la Unión Provincial de Comisiones Obreras de Granada; D. G. G. D., en representación de la Cámara de Comercio de Granada; D. C. S. M., en representación de la Asociación de Vecinos de Playa Granada; D. G. M. R., en representación de la Asociación Francisco Javier de Burgos; D. J. A. M. T., en representación de la Asociación Hostelera de Motril, Torrenueva y Carchuna (Adehos); D. E. G. A. A., en representación de la Asociación Comarcal de Empresarios Comerciantes Costa-Contraviesa; D. M. M. M., en representación de la Asociación de Comerciantes del Centro Comercial Abierto de Motril, y D. J. R. M., en representación de la Confederación Granadina de Empresarios, contra el anuncio de licitación y los pliegos del contrato de "*Gestión de Servicios de la línea marítima de interés público Málaga-Melilla y Almería-*

Melilla”, licitado por la Dirección General de la Marina Mercante del Ministerio de Fomento.

Segundo. Levantar la suspensión del procedimiento acordada de conformidad con los artículos 43 y 46 del TRLCSP, al amparo de lo dispuesto en el artículo 47.4 del mismo cuerpo legal.

Tercero. Declarar que no se aprecia la concurrencia de mala fe o temeridad en la interposición del recurso por lo que no procede la imposición de la sanción prevista en el artículo 47.5 del TRLCSP.

Esta resolución es definitiva en la vía administrativa y contra la misma cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional, en el plazo de dos meses, a contar desde el día siguiente a la recepción de esta notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 11.1, letra f) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.