



ADMINISTRACIÓN  
DE  
JUSTICIA

**TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE ANDALUCÍA. (SEDE DE SEVILLA)**

**SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO. SECCIÓN PRIMERA**

**Recurso número 88/2015**

**SENTENCIA**

**Ilmo. Sr. Presidente**

**Don Julián Moreno Retamino**

**Ilmos. Sres. Magistrados**

**Don Roberto Iriarte Miguel**

**Don Pedro Luis Roás Martín**

En la ciudad de Sevilla, a veinte de noviembre de dos mil diecisiete.

La Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía con sede en Sevilla ha visto el recurso contencioso-administrativo número **88/2015**, interpuesto por **FERROVIAL SERVICIO, S.A.**, representada por la Sra. Procuradora Doña Rosario Valpuesta Bermúdez, contra resolución 243/2014, de 9 de diciembre, del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía que acordaba estimar el recurso interpuesto por AFELIN contra los pliegos de cláusulas administrativas particulares y de prescripciones técnicas que rigen el contrato denominado "*Gestión integral de los servicios complementarios de los hospitales de la Agencia Pública Empresarial Sanitaria Hospital Alto Guadalquivir*", convocado por la Agencia Pública Empresarial Sanitaria Hospital Alto Guadalquivir y en consecuencia anulaba los pliegos impugnados con retroacción de actuaciones al momento previo a la elaboración de aquellos con el fin de que los nuevos pliegos tuvieran en cuenta lo expuesto en los fundamentos de derecho de la resolución, debiendo convocarse una nueva licitación; siendo codemandadas la **AGENCIA PÚBLICA EMPRESARIAL SANITARIA HOSPITAL ALTO GUADALQUIVIR**, representada por el Sr. Procurador Don José Luis Arredondo Prieto, la mercantil **V-2 COMPLEMENTOS AUXILIARES, S. A.**, representada por la Sra. Procuradora Doña María Belén Aranda López, y la **ASOCIACIONES FEDERADAS DE EMPRESARIOS DE LIMPIEZAS NACIONALES (AFELIN)**, representada por el Sr. Procurador Don Mauricio Gordillo Alcalá.

Es ponente el Ilmo. Sr. Magistrado Don Pedro Luis Roás Martín.

**ANTECEDENTES DE HECHO**

Código Seguro de verificación: dPuKcxm63Zw3MHg+r7DOAQ==. Permite la verificación de la integridad de una copia de este documento electrónico en la dirección: <https://ws121.juntadeandalucia.es/verfirmav2/>  
Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica.

FIRMADO POR	PEDRO LUIS ROAS MARTIN 21/11/2017 13:59:36	FECHA	30/11/2017	
	JULIAN MANUEL MORENO RETAMINO 28/11/2017 12:51:15			
	ROBERTO IRIARTE MIGUEL 30/11/2017 09:44:49			
ID. FIRMA	ws051.juntadeandalucia.es	dPuKcxm63Zw3MHg+r7DOAQ==	PÁGINA	1/6



dPuKcxm63Zw3MHg+r7DOAQ==



**PRIMERO.-** Interpuesto el presente recurso y previos los oportunos trámites, se confirió traslado a la parte actora para formalizar la demanda, lo que verificó por escrito en el que tras exponer los hechos y fundamentos de derecho que estimó pertinentes, solicita sentencia estimatoria del recurso.

**SEGUNDO.-** Las codemandadas, una vez conferido el trámite para contestar la demanda, presentaron sus respectivos escritos en los que alegaron los hechos y fundamentos de derecho que estimaron pertinentes, solicitando una sentencia en la que se declare la conformidad a derecho de las resoluciones impugnadas.

**TERCERO.-** Se confirió traslado a las partes para la formulación de conclusiones. Presentados los oportunos escritos quedaron las actuaciones pendientes de señalamiento para votación y fallo, fijándose al efecto el día 13 de noviembre de 2017, fecha en que tuvo lugar la deliberación y votación.

**FUNDAMENTOS DE DERECHO**

**PRIMERO.-** Defiende la recurrente en su demanda que la acumulación de prestaciones en el mismo contrato reúne la totalidad de los elementos exigidos en el artículo 25.2 del Texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, en particular los elementos de vinculación y complementariedad.

**SEGUNDO.-** Considera por su parte la codemandada V-2 Complementos Auxiliares que los pliegos han sido indebidamente anulados, pues la agrupación de servicios en este supuesto se encuentra plenamente justificada por la conexión y relación entre ellas.

El Tribunal Supremo ya ha señalado, entre otros en su auto de 4 de marzo de 2011 (ROJ: ATS 1590/2011), ante la adhesión de las codemandadas a la petición de nulidad efectuada en la demanda que aquellas, que “(...) sólo puede pedir la desestimación del recurso contencioso administrativo, porque el artículo 31.1 de la Ley Jurisdiccional, y todo el sistema del recurso contencioso administrativo configurado en la Ley Jurisdiccional, reserva al demandante la pretensión de anulación de los actos o disposiciones impugnados. (...) En conclusión, vista la equivocada posición procesal de la "Asociación de Propietarios de Estaciones de Servicios y Unidades de Suministro de Andalucía", se está en el caso de devolver a dicha parte su llamado escrito de oposición, fechado en 12 de Enero de 2011 y presentado el 13 siguiente.

No procede, sin embargo, dejar sin efecto su personación como parte recurrida ni excluirla del presente recurso de casación, si bien las posibles actuaciones procesales habrán de acomodarse, en efecto, a su posición de parte recurrida, es decir, defensora de la conformidad a Derecho de la sentencia impugnada.(...)”.



Código Seguro de verificación:dPuKcxm63Zw3MHg+r7DOAQ==. Permite la verificación de la integridad de una copia de este documento electrónico en la dirección: <https://ws121.juntadeandalucia.es/verfirmav2/>  
Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica.

FIRMADO POR	PEDRO LUIS ROAS MARTIN 21/11/2017 13:59:36	FECHA	30/11/2017	
	JULIAN MANUEL MORENO RETAMINO 28/11/2017 12:51:15			
	ROBERTO IRIARTE MIGUEL 30/11/2017 09:44:49			
ID. FIRMA	ws051.juntadeandalucia.es	dPuKcxm63Zw3MHg+r7DOAQ==	PÁGINA	2/6



dPuKcxm63Zw3MHg+r7DOAQ==



**TERCERO.-** La resolución impugnada considera que el objeto del contrato que es la gestión por un solo empresario de los servicios complementarios de los siete hospitales de la Agencia Pública Sanitaria, de modo que se integran en un solo contrato todas las prestaciones ajenas a la atención sanitaria; esto es, vigilancia y seguridad, centralita, información y atención al público, lavandería, costura y reposición de ropa, mantenimiento integral de instalaciones, limpieza hospitalaria, jardinería y desratización, desinsectación y desinfección. Para que esta fusión sea posible, según el artículo 25.2 TRLCS, debe existir una vinculación material entre las prestaciones contractuales, no siendo suficiente una mera vinculación subjetiva por razón de la entidad contratante. Razona esta resolución que una mera lectura del pliego de prescripciones técnicas permite concluir que es difícil apreciar esta proximidad por ejemplo, entre la limpieza hospitalaria y el servicio de vigilancia y seguridad, o entre los servicios de mantenimiento integral de instalaciones que a su vez se extiende a una gran diversidad de bienes, desde instalaciones eléctricas, centrales térmicas, cámaras frigoríficas instalaciones de fontanería y de saneamiento hasta instalaciones de comunicaciones, red de telefonía, ascensores, quirófanos y mobiliario de todo tipo. Asimismo, considera que esta vinculación objetiva es difícil apreciarla entre las prestaciones descritas y el servicio de jardinería, lavandería, costura y planchada de ropa o una centralita información al público. Ello hace -según se concluye- que la gestión integral de todos esos servicios vulnera el citado precepto y genera un efecto negativo para la libre competencia y en el principio de concurrencia

**CUARTO.-** El citado artículo 25.2 del TRLCSP dispone que *“Sólo podrán fusionarse prestaciones correspondientes a diferentes contratos en un contrato mixto, cuando esas prestaciones se encuentren directamente vinculadas entre sí y mantengan relaciones de complementariedad que exijan su consideración y tratamiento como una unidad funcional, dirigida a la satisfacción de una determinada necesidad o a la consecución de un fin institucional propio del ente, organismo o entidad contratante.”*

Afirma la recurrente que el control llevado a cabo por la resolución recurrida supone una intervención inadmisibles en la forma en que una Administración organiza servicios de su competencia y no se limita a examinar cuestiones de legalidad, sino incluso adentrándose en cuestiones de mera oportunidad. Asimismo, se expone que el contrato es mixto de servicios y se presenta como una de las vías más adecuadas para la contratación de estos servicios por parte de la Administración; y, el propio artículo 25.2 TRLCSP prevé la posibilidad de celebrar contratos cuyo objeto incluya múltiples prestaciones, concurriendo los presupuestos que lo justifican en el presente caso pues la descripción de las prestaciones contenidas en el pliego tienen que ver con el propósito de ofrecer a los ciudadanos mejoras en las infraestructuras e instalaciones hospitalarias así como la

Código Seguro de verificación: dPuKcxm63Zw3MHg+r7DOAQ==. Permite la verificación de la integridad de una copia de este documento electrónico en la dirección: <https://ws121.juntadeandalucia.es/verfirmav2/>  
Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica.

FIRMADO POR	PEDRO LUIS ROAS MARTIN 21/11/2017 13:59:36 JULIAN MANUEL MORENO RETAMINO 28/11/2017 12:51:15 ROBERTO IRIARTE MIGUEL 30/11/2017 09:44:49	FECHA	30/11/2017
ID. FIRMA	ws051.juntadeandalucia.es dPuKcxm63Zw3MHg+r7DOAQ==	PÁGINA	3/6



dPuKcxm63Zw3MHg+r7DOAQ==

**QUINTO.-** Sin embargo, a tenor de los razonamientos que se exponen en el segundo de los anteriores fundamentos la resolución impugnada se ofrece una análisis detallado del vínculo y complementariedad de las múltiples prestaciones que se recogen desde la perspectiva que impone el artículo 25.2 TRLCS, sin que se estime suficiente una mera vinculación subjetiva por razón de la entidad contratante. Como se apunta en esta resolución, no se entra en el análisis de aspectos de mera oportunidad en el empleo de la contratación por parte de las Administraciones, en cuya concurrencia insiste la parte recurrente en su demanda, sino en la necesidad, que no puede obviarse, de que estos extremos y todos aquellos vinculados con una mayor eficiencia en el empleo de la contratación por las Administraciones se ajusten a las previsiones imperativas que se recogen en la normativa de contratación.

A pesar de las alegaciones que se hacen en la demanda acerca del amparo de la resolución impugnada en otra del Tribunal Central de Recursos Contractuales ya recurrida, es constante y reiteradísima la doctrina de este tribunal en cuanto a la interpretación que debe darse a esta exigencia legal. Así, las resoluciones del Tribunal Central de Recursos Contractuales 346/2013 y 780/2014, entre otras, que señalan acerca del alcance del anterior precepto que *“los dos elementos fundamentales que contiene este precepto son la existencia de prestaciones que estén directamente vinculadas entre sí, por un lado y, por otro, a esa vinculación debe añadirse un elemento, como es el que esas prestaciones puedan calificarse como complementarias, de modo que deban tratarse como una unidad funcional y que estén dirigidas a satisfacer una necesidad propia del órgano contratante. »(...)* a juicio de este Tribunal, cuando el artículo 25.2 establece que debe existir una vinculación entre las prestaciones que constituyen el objeto del contrato, no se está refiriendo a una mera vinculación subjetiva por razón de la entidad contratante, ni se está diferenciando entre prestaciones concretas. Si así fuera, el precepto resultaría del todo estéril y sería posible acumular en un contrato mixto cualquier tipo de prestación que fuera propia de la entidad contratante aunque su naturaleza fuera muy diferente. Hemos de recordar que uno de los principios que inspiran la totalidad del articulado de la Ley es, indiscutiblemente, el de máximo respeto al principio de concurrencia, de manera que, a lo largo de esta norma, se puede observar una prevención, por parte del legislador, contra su vulneración y el establecimiento de diversas medidas que tratan de evitar una perturbación indeseada de la concurrencia contractual. Sobre esta línea de pensamiento, es perfectamente razonable entender que, si el legislador ha establecido que, para que exista un contrato mixto, las prestaciones deben estar vinculadas entre sí, esa vinculación debe ser una vinculación material, no meramente subjetiva ni, tampoco, formal.”

Y, en este supuesto, si bien la recurrente hace un esfuerzo por poner de manifiesto este vínculo o

Código Seguro de verificación:dPuKcxm63Zw3MHg+r7DOAQ==. Permite la verificación de la integridad de una copia de este documento electrónico en la dirección: <https://ws121.juntadeandalucia.es/verfirmav2/>  
 Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica.

FIRMADO POR	PEDRO LUIS ROAS MARTIN 21/11/2017 13:59:36	FECHA	30/11/2017	
	JULIAN MANUEL MORENO RETAMINO 28/11/2017 12:51:15			
	ROBERTO IRIARTE MIGUEL 30/11/2017 09:44:49			
ID. FIRMA	ws051.juntadeandalucia.es	dPuKcxm63Zw3MHg+r7DOAQ==	PÁGINA	4/6



dPuKcxm63Zw3MHg+r7DOAQ==

entre algunas de las prestaciones, no logra hacerlo con la amplia diversidad de todas las que se recogen y que exhiben una naturaleza y signo tan sustancialmente diferente como los que se relacionaron a título indicativo en la resolución recurrida y se transcribieron en el fundamento segundo, no siendo suficiente que las prestaciones tengan alguna interdependencia, sino que como previene el anterior precepto deben ser complementarias u ostentar una relación directa entre ellas. A partir de estas consideraciones, es preciso coincidir en que la acumulación indebida de prestaciones en el mismo contrato impide la eventual concurrencia de pequeñas y medianas empresas. Así se admite en definitiva en la demanda al considerar condicionada esta posibilidad a partir de la constitución de uniones temporales o agrupaciones de empresas, lo cual se traduce efectivamente en una sensible restricción al principio de libre concurrencia que debe presidir toda licitación pública.

Por todo ello, el presente recurso debe ser desestimado.

**SEXTO.-** A los efectos previstos en el artículo 139 de la Ley reguladora de esta jurisdicción en materia de costas procesales, se imponen las costas a la recurrente, con un límite máximo de 1.000 €, atendiendo al alcance y complejidad de la presente controversia y en el marco de las facultades moderadoras que contempla el apartado tercero del anterior precepto.

Vistos los preceptos legales citados y demás de pertinente y obligada aplicación,

**FALLAMOS:**

Que debemos desestimar y desestimamos el recurso contencioso-administrativo formulado por **FERROVIAL SERVICIO, S.A.**, representada por la Sra. Procuradora Doña Rosario Valpuesta Bermúdez, contra resolución 243/2014, de 9 de diciembre, del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía, que acordaba estimar el recurso interpuesto por AFELIN contra los pliegos de cláusulas administrativas particulares y de prescripciones técnicas que rigen el contrato denominado "*Gestión integral de los servicios complementarios de los hospitales de la Agencia Pública Empresarial Sanitaria Hospital Alto Guadalquivir*". Se imponen las costas a la parte recurrente, con un límite máximo de 1.000 euros.

Notifíquese a las partes la presente resolución, indicándoles que será susceptible de recurso de casación cuando concurren las exigencias contenidas en los artículos 86 y ss. de la LJCA, que se preparará ante esta Sala en el plazo de treinta días.

Así, por esta nuestra sentencia de la que se llevará testimonio a las actuaciones, lo

Código Seguro de verificación: dPuKcxm63Zw3MHg+r7DOAQ==. Permite la verificación de la integridad de una copia de este documento electrónico en la dirección: <https://ws121.juntadeandalucia.es/verifirmav2/>  
Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica.

FIRMADO POR	PEDRO LUIS ROAS MARTIN 21/11/2017 13:59:36 JULIAN MANUEL MORENO RETAMINO 28/11/2017 12:51:15 ROBERTO IRIARTE MIGUEL 30/11/2017 09:44:49	FECHA	30/11/2017
ID. FIRMA	ws051.juntadeandalucia.es	dPuKcxm63Zw3MHg+r7DOAQ==	PÁGINA 5/6



dPuKcxm63Zw3MHg+r7DOAQ==




ADMINISTRACION  
DE  
JUSTICIA

pronunciamos, mandamos y firmamos.



Código Seguro de verificación:dPuKcxm63Zw3MHg+r7DOAQ==. Permite la verificación de la integridad de una copia de este documento electrónico en la dirección: <https://ws121.juntadeandalucia.es/verifirmav2/>  
Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica.

FIRMADO POR	PEDRO LUIS ROAS MARTIN 21/11/2017 13:59:36	FECHA	30/11/2017	
	JULIAN MANUEL MORENO RETAMINO 28/11/2017 12:51:15			
	ROBERTO IRIARTE MIGUEL 30/11/2017 09:44:49			
ID. FIRMA	ws051.juntadeandalucia.es	dPuKcxm63Zw3MHg+r7DOAQ==	PÁGINA	6/6
 dPuKcxm63Zw3MHg+r7DOAQ==				