



EB 2024/142

Resolución 201/2024, de 30 de octubre, de la Titular del Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi / Euskal Autonomia Erkidegoko Kontratuen inguruko Errekurtsoen Administrazio Organoaren titularra, en relación con el recurso especial en materia de contratación interpuesto por LANGILE ABERTZALEEN BATZORDEAK contra los pliegos y el anuncio de licitación del contrato “Servicios de lavandería para diversos hospitales dependientes de la red de salud mental de Bizkaia (RSMB)”.

I.- ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO: Con fecha 14 de agosto de 2024, se interpuso en el registro del Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi / Euskal Autonomia Erkidegoko Kontratuen inguruko Errekurtsoen Administrazio Organoa (en adelante, OARC / KEAO) un recurso especial en materia de contratación interpuesto por LANGILE ABERTZALEEN BATZORDEAK (en adelante, LAB) contra los pliegos y el anuncio de licitación del contrato “Servicios de lavandería para diversos hospitales dependientes de la red de salud mental de Bizkaia (RSMB)”.

SEGUNDO: El día 16 de agosto se remitió el recurso al poder adjudicador y se le solicitaron el expediente y el informe al que se refiere el artículo 56.2 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante, LCSP). Dicha documentación se recibió en el registro del OARC / KEAO el día 20 de agosto.





TERCERO: No constan en el expediente interesados distintos del recurrente y del poder adjudicador.

II.- FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO: Representación y legitimación

Consta en el expediente la representación de M.P.N. para actuar en nombre de la recurrente. Por lo que se refiere a la legitimación activa, la sentencia 448/2015 del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, de 26 de octubre de 2015, ECLI: ES:TSJPV:2015:3449, en la que se estima en parte un recurso contencioso administrativo contra la Resolución 92/2014 del OARC / KEAO, señala que la verificación de si concurre el presupuesto procedimental o procesal de la legitimación se articula exclusivamente sobre la base de la afirmación del interés específico del colectivo, asociación o sindicato recurrente en combatir una determinada actuación o regulación por la especial conexión con su objeto, de suerte que si el acto tiene incidencia sobre esos intereses, y el sindicato impugnante no demuestra un abstracto interés en la legalidad contractual sino una correlación entre los intereses laborales y económicos de sus afiliados y lo que es materia de los pliegos, la legitimación deviene indiscutible.

En el supuesto ahora analizado, LAB pretende, en resumen, que se anulen los pliegos por infringirse los acuerdos producto de la negociación colectiva que limitan el recurso del poder adjudicador a la externalización de servicios. Consecuentemente, no cabe duda de que el recurso se fundamenta en un interés legítimo (el cumplimiento efectivo de los citados acuerdos) que se corresponde con los objetivos estatutarios de la recurrente.

SEGUNDO: Inclusión del contrato en el ámbito objetivo del recurso especial

Según el artículo 44.1 a) de la LCSP, son susceptibles de recurso especial en materia de contratación los contratos de servicios cuyo valor estimado supere los 100.000 euros.



TERCERO: Impugnabilidad del acto

Conforme al art. 44.2.a) de la LCSP son actos impugnables los anuncios de licitación, los pliegos y los documentos contractuales que establezcan las condiciones que deban regir la contratación.

CUARTO: Interposición del recurso en tiempo y forma

El recurso ha sido interpuesto en tiempo y forma.

QUINTO: Régimen jurídico del poder adjudicador

En cuanto al régimen jurídico aplicable, Osakidetza tiene la condición de poder adjudicador y, en concreto, de Administración Pública, según lo dispuesto en el artículo 3 de la LCSP.

SEXTO: Argumentos del recurso

Los motivos que fundamentan el recurso son, en síntesis, los siguientes:

- a) El contrato impugnado es contrario al apartado 13 del Decreto 106/2008, que aprueba el acuerdo regulador de condiciones de trabajo del personal de Osakidetza (en adelante, “Decreto 106/2008”). En dicho apartado, Osakidetza asume un compromiso específico para la creación de un servicio propio de lavandería para Bizkaia, comprometiendo su puesta en marcha durante la vigencia del Acuerdo, para la asunción paulatina de los servicios contratados según vayan venciendo los respectivos contratos.
- b) LAB alega en su favor la STSJ PV 110/2024, de 2/4/2024 (en adelante, “sentencia 110/2024”), que desestima el recurso contencioso administrativo de OSAKIDETZA contra la Resolución 98/2023 del OARC / KEAO, que a su vez estimó el recurso especial de LAB contra los pliegos y el anuncio de la



contratación del servicio de lavandería y costura para el Hospital Santa Marina. Esta sentencia deja claro que el compromiso que Osakidetza asumió en el Decreto 106/2008 no puede dejar de cumplirse alegando insuficiencia de medios materiales y personales, como hace la memoria que consta en el expediente. Además, la citada sentencia se refiere a la inexistencia de un calendario para la asunción del servicio, situación que permanece.

c) La justificación aportada por Osakidetza se basa también en razones de interés social, pues el contrato se reserva a centros de empleo de iniciativa social (en adelante, CEEIS). LAB alega que el argumento es interesado y contrasta con la actuación del Ente en sus ofertas públicas de empleo.

d) Finalmente, se solicita la estimación del recurso, declarando contrario a Derecho el anuncio de licitación y los pliegos del contrato impugnado.

SÉPTIMO: Alegaciones de Osakidetza

El poder adjudicador alega lo siguiente:

a) Tanto la sentencia 110/2024 como la sentencia 230/2018, también del TSJPV, aceptan que la atención preferente con medios propios puede ceder ante circunstancias excepcionales de interés público que así lo aconsejen, debidamente justificadas. La memoria justificativa del expediente justifica este extremo de modo suficiente, claro y riguroso.

b) El recurso no menciona que el contrato impugnado se acoge a la Disposición Adicional 4ª de la LCSP (en adelante, DA 4ª LCSP), a la Resolución 73/2018, que publica el acuerdo de Consejo de Gobierno que aprueba las Instrucciones sobre contratos reservados, y a la Circular 1/2019 de la Junta Asesora de Contratación Pública de Euskadi. De esta normativa se deduce la obligación de reservar estos contratos a CEEIS, empresas de inserción o programas de empleo protegido. No respetar esta reserva haría imposible cumplir con los porcentajes exigidos en la LCSP, norma posterior y de rango superior al Decreto



106/2008. Además, se pondría en riesgo las interacciones entre la Red de Salud Mental de Bizkaia (RSMB) y las entidades del tercer sector y se imposibilitaría la gestión del servicio de forma similar a una tintorería de una lavandería industrial, el poder adjudicador.

OCTAVO: Apreciaciones del OARC / KEAO

En síntesis, la recurrente plantea que los pliegos y el anuncio de licitación deben anularse por colisionar con el Decreto 106/2008 en el que figura el compromiso de no externalización adquirido por el poder adjudicador. Para la resolución del recurso es particularmente relevante el párrafo del Apartado 13 (Externalización de servicios) que se reproduce a continuación:

Osakidetza asume en la suscripción del presente Acuerdo el compromiso específico sobre la creación por parte del ente público de un servicio propio de Lavandería para Bizkaia, comprometiendo su puesta en marcha durante la vigencia del Acuerdo, para la asunción paulatina de los servicios subcontratados por los centros de Osakidetza según vayan venciendo los respectivos contratos.

Por otro lado, la “Memoria de cumplimiento de condiciones previas para la celebración de contratos de servicios” incluida en el expediente señala lo siguiente en su apartado “Conclusiones”:

MEMORIA DE CUMPLIMIENTO DE CONDICIONES PREVIAS PARA LA CELEBRACIÓN DE CONTRATOS DE SERVICIOS.

...

CONCLUSIONES

Por todo lo expuesto motivadamente, que nuevamente reiteramos y resumimos a continuación, consideramos que concurren circunstancias excepcionales y de interés público que aconsejan continuar con el mismo sistema de contratación externa del servicio de lavandería, de carácter reservado y en las mismas condiciones que vienen prestándose desde hace muchos años, mediante un centro especial de empleo de iniciativa social:

1.- La licitación del servicio de lavandería propuesto se ha venido realizando de forma satisfactoria a través de centros especiales de empleo de iniciativa social, empresas de inserción o en programas de empleo protegido, desde hace muchos años y antes del año 2008 como ya ha quedado acreditado y, no continuar contratando externamente el servicio con este tipo de



empresa pudiera hacer peligrar su sostenibilidad y continuidad con el riesgo derivado para la integración y desarrollo personal y laboral de las personas con discapacidad que en ellas prestan sus servicios.

2.- La LCSP a través de la normativa reglamentaria de desarrollo, en el País Vasco, impone como contratos reservados unos porcentajes mínimos (5%) en determinadas categorías de contratos (CPV), entre los que se encuentra nuestra lavandería (CPV: 98311000-6) y por la naturaleza de la prestación y, al no haber personal subrogable por prestarse íntegramente en instalaciones externas, es de todos los servicios a contratar, el más susceptible para su consideración como de naturaleza de contrato reservado. En caso contrario, acercarse a dichos porcentajes en el caso de no contratar con este tipo de empresa el servicio de lavandería, consideramos sería poco menos que imposible, por lo que para dar cumplimiento a una norma de carácter reglamentario, como es el Decreto del País Vasco 106/2008, de 3 de junio, en la práctica, pudieran llegar a vulnerarse otras normas de rango superior que entraron en vigor posteriormente, como la citada LCSP junto con su más reciente normativa reglamentaria de desarrollo, a nivel del País Vasco.

3.- La ropa particular de los pacientes, que los hospitales de la RSMB se responsabilizan de su lavado y procesamiento debe realizarse con un tratamiento más personalizado y menos agresivo que el proporcionado en las lavanderías hospitalarias al uso, por lo que, aunque hipotéticamente llegara a internalizarse el servicio de lavandería referido a la ropa plana y los uniformes de Osakidetza, necesariamente se debería seguir contratando externamente la ropa de pacientes y dado el menor volumen de la ropa de pacientes respecto a la propia de Osakidetza, por un tema de economía de escala, el coste unitario, además, se incrementaría notablemente.

Asimismo, el objeto del contrato impugnado, según la cláusula específica 1.1 del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP), es el siguiente:

PLIEGO DE CLÁUSULAS ADMINISTRATIVAS PARTICULARES

CLÁUSULAS ESPECÍFICAS DEL CONTRATO

I.- CARACTERÍSTICAS DE LA PRESTACIÓN

1.- OBJETO DEL CONTRATO

1.1.- Definición: servicios de lavandería para diversos hospitales dependientes la Red de Salud Mental de Bizkaia (RSMB): mediante la presente contratación se pretenden cubrir las necesidades de la limpieza, desinfección, costura que se debe realizar en las instalaciones del



adjudicatario y su correspondiente transporte de la ropa plana, ropa de forma (recogida de la ropa sucia y devolución de la limpia) y resto de prestaciones hasta los hospitales indicados, todo ello en los términos que se detallan en el Pliego de Prescripciones Técnicas Particulares (PPTP).

A la vista de las prestaciones descritas en el párrafo anterior, así como en el PPTP, el régimen jurídico, de acuerdo con el artículo 17 de la Ley de Contratos del Sector Público 9/2017, de 8 de noviembre, en adelante “LCSP”, el régimen jurídico es el de un contrato de servicios, aunque el abono de cada una de las prestaciones se retribuya mediante precios unitarios.

A la vista de lo anterior, de las alegaciones de los interesados y del resto de la documentación que consta en el expediente, se exponen a continuación las apreciaciones de este Órgano sobre la viabilidad de la pretensión, las cuales llevan a la estimación del recurso por las siguientes razones, sustancialmente coincidentes con las expuestas en la Resolución 98/2023 del OARC / KEAO:

- 1) De acuerdo con el párrafo del apartado 13 del Decreto 106/2008 reproducido más arriba, el poder adjudicador asumió un compromiso de creación de un servicio propio de lavandería para Bizkaia que debe ponerse en marcha durante la vigencia del Acuerdo y a medida que vayan venciendo los correspondientes contratos. Este compromiso es más exigente que el establecido con carácter general en dicho apartado 13 de no externalizar nuevos servicios, pues se refiere a un servicio o área concreto e incluye la obligación expresa de organizar el servicio con medios propios. Transcurridos 16 años desde la asunción del compromiso y habiéndose sucedido en ese tiempo varios contratos con objeto análogo al ahora recurrido, este Órgano entiende que la contratación impugnada es claramente contraria al Decreto 106/2008.
- 2) Como ha venido señalando este Órgano, los convenios colectivos y los pactos y acuerdos suscritos por los poderes adjudicadores con los representantes de sus empleados son parte del fondo reglado que limita su potestad discrecional de autoorganización para decidir si ejecutan un servicio de su competencia con medios propios o contratados al efecto, de tal modo que la infracción de dichos acuerdos o convenios puede ser



objeto de control de legalidad mediante el recurso especial (ver, por todas, las Resoluciones 98/2023, 136/2020 y 212/2019 del OARC / KEAO). En este sentido, debe señalarse que los artículos 32.2 y 38.10 del Estatuto Básico del Empleado Público (Texto Refundido aprobado por el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre) y 191, apartados 1 j) y 2), de la Ley 11/2022, de 1 de diciembre, de Empleo Público Vasco, garantizan el cumplimiento de los pactos, acuerdos y convenios producto de la negociación colectiva.

- 3) La justificación aportada por el poder adjudicador no desmiente lo expuesto en los apartados 1) y 2) anteriores. En particular, la DA 4ª LCSP y sus instrucciones de desarrollo no afectan al compromiso adoptado de forma libre y voluntaria en el Decreto 106/2008 ni impiden su cumplimiento. La citada DA establece la obligación de reservar determinado porcentaje de contratos a ciertos operadores económicos, pero no impone la externalización de servicio concreto alguno. En otras palabras, únicamente podrían ser objeto de reserva los servicios que pudieran ser contratados y el impugnado no puede serlo por ser contrario al Decreto 106/2008.
- 4) A la vista de lo expresado en los apartados anteriores, el recurso debe estimarse, lo que implica la anulación de los pliegos y el anuncio y la cancelación del procedimiento de adjudicación.

Por todo lo expuesto, de acuerdo con lo establecido en el artículo 46.1 de la LCSP y en la Disposición Adicional Octava de la Ley 5/2010, de 23 de diciembre, por la que se aprueban los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi para el ejercicio 2011, la Titular del Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi:



RESUELVE

PRIMERO: Estimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por LANGILE ABERTZALEEN BATZORDEAK (LAB) contra los pliegos y el anuncio de licitación del contrato “Servicio de lavandería y costura para el Hospital Santa Marina”, tramitado por Osakidetza, anulando los pliegos y el anuncio de la licitación y cancelando el procedimiento de adjudicación.

SEGUNDO: Notificar este acuerdo a todos los interesados en este procedimiento.

TERCERO: Levantar la suspensión del procedimiento de adjudicación, según lo dispuesto en el artículo 57.3 de la LCSP.

CUARTO: De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 57.4 de la LCSP, requerir al poder adjudicador para que informe a este Órgano de las medidas adoptadas para dar cumplimiento a la presente Resolución

QUINTO: Contra la presente resolución, ejecutiva en sus propios términos, solo cabe la interposición de recurso contencioso-administrativo (artículo 44.1 Ley 29/1998, de 13 de julio, de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, LJ) en el plazo de dos meses, a contar desde el día siguiente a la notificación de la misma (artículo 46. 1 LJ), ante el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco (artículo 10.1 k) LJ), de conformidad con el artículo 59.1 de la LCSP.

Vitoria-Gasteiz, 2024ko urriaren 30a

Vitoria-Gasteiz, 30 de octubre de 2024