



EB 2023/151

Resolución 226/2023, de 1 de diciembre, 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 el anuncio de licitación, el pliego de cláusulas administrativas particulares y el pliego de prescripciones técnicas del contrato del “Servicio de lavandería para la Osi Bidasoa”, tramitado por Osakidetza.

I.- ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO: Con fecha 20 de julio de 2023, 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 el anuncio de licitación, el pliego de cláusulas administrativas particulares y el pliego de prescripciones técnicas del contrato del “Servicio de lavandería para la Osi Bidasoa”, tramitado por Osakidetza.

SEGUNDO: El día 20 de julio 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 26 de julio.





TERCERO: Con fecha 28 de julio la Titular del OARC / KEAO dictó la Resolución B-BN 028/2023, acordando la suspensión provisional del procedimiento de adjudicación.

CUARTO: No constan en el expediente interesados distintos del recurrente y el 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, que Osakidetza niega, 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, L.A.B. pretende, en resumen, que se anulen los pliegos por no justificarse la asunción de la prestación mediante un contrato en lugar de con medios propios como exige el artículo 30.3 LCSP e infringirse los acuerdos de negociación colectiva que limitan la externalización de servicios. Consecuentemente, no cabe duda de que el recurso se fundamenta en un interés legítimo que atañe a los intereses de un determinado colectivo de trabajadores



de Osakidetza que L.A.B. defiende y que se verían satisfechos en el caso de que el recurso se estimara.

Consecuentemente, debe rechazarse la alegación de falta de legitimación activa formulada por el poder adjudicador.

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) La recurrente alega que la justificación a la que se refiere el artículo 30.3 LCSP es incoherente con el Pliego de Prescripciones Técnicas (PPT) porque en Osakidetza existen perfiles profesionales para realizar una parte de las labores que se pretende externalizar. Concretamente, LAB señala que la justificación deja fuera la labor de costura y alude a personal propio para esta tarea, mientras que los apartados 1.4 y 9.2 del PPT incluyen la costura en la prestación contractual. También alega que en la memoria justificativa se indica que en la plantilla de OSI Bidasoa no hay operarios ni conductores, cuando estas categorías profesionales están incluidas en la OPE 2018-2019 y en la próxima OPE de estabilización.

b) La externalización de parte del servicio de lavandería no está justificada y se puede plantear de modo menos lesivo para los trabajadores de Osakidetza porque la entidad dispone de personal con las categorías correspondiente a algunas de las tareas del PPT; sí, como dice la memoria del expediente, no hay en la actualidad trabajadores de dichas categorías, Osakidetza puede contratarlos mediante las modalidades previstas.

c) Se incumple el Decreto 106/2008, en el que Osakidetza asume el compromiso de no externalizar o privatizar nuevas áreas o servicios, sin que se haya informado a las organizaciones sindicales. LAB afirma que el servicio de costura ya se está realizando por personal propio.

d) Se alega el perjuicio al personal propio que puede desempeñar las tareas contratadas y que la externalización no garantiza menor coste ni más calidad del servicio.

e) Finalmente, se solicita la estimación del recurso, declarando contrarios a Derecho el anuncio de licitación y los pliegos.

SÉPTIMO: Alegaciones de Osakidetza

El poder adjudicador alega lo siguiente:



- a) La memoria justificativa del contrato excluye las labores de costura porque las realiza personal propio y no se pretende la externalización (es más, se ha creado una plaza nueva de la categoría profesional correspondiente). No hay incoherencia entre la justificación y el PPT porque en este último caso se trata de asegurar que el adjudicatario entregue la ropa en perfectas condiciones después de someterla a procesos que pueden haberla deteriorado (lavado industrial, desinfección a altas temperaturas, planchado...); el PPT establece la obligación de ejecutar ciertas tareas complementarias de costura exclusivamente para la ropa que previamente se ha lavado y planchado. En definitiva, la licitación impugnada no afecta a las oficiales de costura ni a plazas de otras categorías citadas en el recurso, referidas a plazas de otros centros de Osakidetza.
- b) Las plazas de operario de servicios y oficial conductor alegadas por LAB no pertenecen a otros hospitales de Osakidetza.
- c) La memoria del expediente explica que la decisión de la contratación de un centro especial de empleo obedece a una obligación legal y a un compromiso social.
- d) El objeto del contrato impugnado se realiza con medios externos desde 1989 de forma ininterrumpida, por lo que no se vulnera el Decreto 106/2008 y se respeta la Instrucción sobre buenas prácticas para la contratación de servicios.
- e) La licitación se tramita con todas las exigencias legales, se garantiza la calidad del servicio mediante la solicitud de una puntuación mínima, se ha reservado a un centro especial de empleo por razones sociales y de especialización y no perjudica los derechos de los trabajadores de Osakidetza porque no afecta a plazas existentes o incluidas en procesos selectivos; tampoco se incumple ningún acuerdo de negociación colectiva.



f) El poder adjudicador solicita que el OARC / KEAO valore la posibilidad de imponer la sanción prevista en el artículo 58 LCSP por temeridad o mala fe en la interposición del recurso.

OCTAVO: Apreciaciones del OARC / KEAO

En síntesis, la recurrente plantea que los pliegos y el anuncio de licitación deben anularse por no estar debidamente justificada la necesidad de la externalización habida cuenta de que Osakidetza dispone de profesionales capacitados para gestionar las labores especificadas en los pliegos y por infringirse los acuerdos producto de la negociación colectiva que limitan la externalización de servicios.

Particularmente relevante en lo que a la cuestión planteada se refiere es la memoria justificativa de la insuficiencia de medios que consta en el expediente y cuyo contenido es el siguiente:

OSI Bidasoa debe asegurar las condiciones higiénico-sanitarias de la ropa, tanto de pacientes como de su personal de acuerdo con los criterios de Seguridad del Paciente y del PVPCIN (Plan de Vigilancia y de Infección Nosocomial).

Este proceso de lavado de ropa o exige unas instalaciones, infraestructuras y equipamientos muy especializados e intensivos en capital (túnel de lavado, caldera de vapor para calentamiento de agua, túnel de lavado, calandras, prensas hidroextractoras, instalaciones de gas, balsa de neutralización de agua adaptada a la normativa vigente de vertidos de aguas residuales...) de los que OSI Bidasoa no dispone y que de tenerlas exigiría una inversión que podría comprometer su actividad principal que es la atención sanitaria.

Por todo ello, OSI Bidasoa considera idónea la contratación externa a una lavandería industrial experta en el lavado y desinfección de la ropa hospitalaria, incluyendo los siguientes Servicios:

- Recogida de la ropa sucia OSI Bidasoa.
- Proceso de regeneración, lavado, desinfección y planchado de ropa.
- Clasificación, plegado, empaquetado y ordenación de las prendas.
- Transporte de ropa limpia desde las instalaciones de la lavandería externa a OSI Bidasoa.



Facilitando así la posterior tarea realizada por las 2 Oficiales de Costura propias de OSI Bidasoa que realizan las tareas propias de costura, suministro de ropa y movimiento de lencería garantizando el aprovisionamiento adecuado para la gestión adecuada del Servicio.

Esta actividad se viene realizando desde la apertura del Hospital del Bidasoa, hace 32 años, y no contradice el Decreto 106/2008 de externalización de nuevas áreas o servicios.

El personal que emplea el actual adjudicatario, que es un centro especial de empleo de iniciativa social, tiene una dedicación a esta Osi Bidasoa de un 7%.

Se certifica tras la consulta a la Dirección de Personas de esta Osi Bidasoa:

- Que en la plantilla de esta organización no hay operarios ni conductores asignables a esta actividad que es objeto de contratación.
- Toda la plantilla tiene asignadas funciones sin que queda realizar ninguna reasignación de funciones.
- Tampoco existe en la plantilla de esta organización puestos sin cubrir o que estén asignados a esta Osi en procesos selectivos en marcha o que vayan a convocarse, que resulten suficientes teniendo en cuenta la plantilla que actualmente desarrolla labores para este servicio en el centro especial de empleo que viene realizando el servicio, con una dedicación de un 7% de la actividad de dicha entidad.

En cuanto a los medios materiales, se certifica:

- Que no se dispone de un pabellón en el que quepa un túnel de lavado y demás instalaciones imprescindibles para realizar la actividad por medios propios. El hospital tiene todas sus plantas ocupadas y no está contemplada la posibilidad de ampliar el mismo. Se trata de un proceso complejo que exigiría una reforma del planeamiento urbanístico y la obtención de todas las licencias municipales precisas. El resultado dependería de una decisión ajena a esta Organización.
- Que no se disponen de al menos dos vehículos para el transporte del material a los centros donde se precisa la ropa limpia.
- Que el número de kilos que precisa contratar esta Osi Bidasoa es insuficiente para amortizar adecuadamente las instalaciones propias, ya que la actual adjudicataria destina aproximadamente un 7% de su actividad a atender a esta Osi. Aunque se redujera al mínimo la adquisición del equipamiento, la operación resultaría antieconómica frente al abono de un servicio con precios unitarios y prestado por un centro especial de empleo.



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.

a) Sobre la suficiencia de la motivación de la externalización

A juicio de este Órgano, esta memoria, muy detallada, satisface amplia y correctamente el requerimiento de justificación de la contratación de servicios que se recoge en los artículos 30.3 y 116.4 f) LCSP y desvirtúa la preferencia que esta Ley establece en favor de la prestación de servicios con medios propios por las siguientes razones:

- 1) Se alegan argumentos claramente legítimos y atendibles: en síntesis, que la prestación debe externalizarse porque la asunción del servicio exige la adquisición de equipos especializados muy costosos de adquirir, no amortizables a la vista de los consumos de la organización y cuya instalación supondría dificultades técnicas y legales claramente desmesuradas en relación con la finalidad perseguida. Además, se expone la insuficiencia de los medios humanos de los que dispone la Organización.
- 2) En contra de lo que alega la recurrente, no hay contradicción alguna entre la memoria y los apartados 1.4 y 9.2 del PPT, pues, como bien señala el poder adjudicador, las tareas de costura a cargo del adjudicatario se refieren a las prendas que han sido objeto de procesos agresivos de lavado o planchado que han podido deteriorarlas; es decir, se trata de una obligación accesoria de la prestación del servicio de lavandería y necesaria para que la ropa se devuelva en buen estado después de su lavado.
- 3) Una vez acreditado que la externalización está adecuadamente justificada como pide el artículo 30.3 LCSP, debe recordarse que la decisión de externalizar o no el servicio (y en su caso, con qué alcance) es una



potestad discrecional del poder adjudicador, sin que el recurso haya acreditado que dicha potestad se ha ejercido sobrepasando los límites que la constriñen; así, no se observa arbitrariedad alguna ni infracción de los principios generales de la LCSP ni, como se señalará en el apartado b) siguiente, del fondo reglado establecido en los acuerdos de negociación colectiva (ver, por ejemplo, la Resolución 212/2019 del OARC / KEAO). Por otro lado, más allá de lo fijado, en su caso, en los citados acuerdos, y una vez comprobado que la contratación está justificada y amparada en la discrecionalidad técnica, el poder adjudicador no está legalmente obligado, además, a organizar los medios personales de sus servicios de la forma y con el alcance demandado por la recurrente.

b) Sobre la infracción del Decreto 106/2008

El recurrente plantea la infracción del Decreto 106/2008, que prohíbe en su artículo 13 la externalización de nuevos servicios. Este motivo de recurso debe rechazarse. A este respecto, tanto la memoria como la respuesta al recurso señalan que el servicio de lavandería no está afectado por esta prohibición porque su externalización es muy anterior al acuerdo. Frente a ello, la recurrente alega que pretende contratarse el servicio de costura prestado por personal propio, lo que no es cierto, como ya se ha explicado.

c) Conclusión

A la vista del apartado a) anterior, el recurso debe ser íntegramente desestimado. Este Órgano entiende que no procede la imposición de una sanción por temeridad o mala fe en la interposición del recurso porque, aunque desestimado, se basa en argumentos legales.

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: Desestimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por LANGILE ABERTZALEEN BATZORDEAK contra el anuncio de licitación, el pliego de cláusulas administrativas particulares y el pliego de prescripciones técnicas del contrato del “Servicio de lavandería para la Osi Bidasoa”, tramitado por Osakidetza.

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

TERCERO: Levantar la suspensión del procedimiento de adjudicación.

CUARTO: 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, 2023ko abenduaren 1a

Vitoria-Gasteiz, 1 de diciembre de 2023