



EB 2024/025

Resolución 061/2024, de 27 de marzo, 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 (L.A.B.) contra los pliegos del contrato “Contratación de una plataforma logística corporativa para Osakidetza”, tramitado por Osakidetza.

I.- ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO: Con fecha 9 de febrero 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 por Langile Abertzaleen Batzordeak (L.A.B.) contra los pliegos del contrato “Contratación de una plataforma logística corporativa para Osakidetza”, tramitado por Osakidetza.

SEGUNDO: El día 12 de febrero 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). El informe de contestación al recurso se recibió en el registro del OARC / KEAO el día 21 de febrero.

TERCERO: No constan en el procedimiento 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, se observa lo siguiente.

- 1) 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.
- 2) En el supuesto ahora analizado, L.A.B. pretende que se anule la licitación porque (i) no se justifica el procedimiento de adjudicación elegido, (ii) no se justifica la relación de complementariedad existente entre las prestaciones del contrato (tipificado como mixto de obras y servicios) ni los motivos de orden técnico que justifican la unificación del proyecto y la obra, (iii) la justificación de la insuficiencia de medios presentada no satisface los requisitos exigidos por el artículo 30.3 de la LCSP y (iv) se incumplen los acuerdos de no externalización de servicios.



- 3) Este Órgano considera que la pretensión de anulación del procedimiento de adjudicación sobre la base de los motivos (i) y (ii) del apartado 2) anterior alegados por el recurrente deben inadmitirse por falta de legitimación. El recurso en estos puntos denuncia la falta del requisito formal de motivar las razones por las que se opta por un determinado procedimiento de adjudicación y las de aunar las prestaciones propias de dos o más contratos en un único procedimiento, pero sin realizar el esfuerzo de argumentar el vínculo o conexión existente entre estos dos motivos impugnatorios y el supuesto beneficio que de su estimación se podría derivar para los intereses del colectivo al que representa. En particular, no especifica en qué afecta a los intereses de los trabajadores que defiende que el poder adjudicador haya optado como procedimiento de adjudicación por el diálogo competitivo y no por el negociado, abierto o restringido, o qué efectos puede tener en dicho colectivo la supuesta falta de justificación de la complementariedad de las diversas prestaciones que comprenden el contrato. A juicio de este Órgano, dichos motivos se basan en la defensa de la mera legalidad, lo que es insuficiente para sustentar la legitimación (ver, por todas, las Resoluciones 36/2019 y 96/2023 del OARC /KEAO), por lo que el recurso no puede ser admitido a trámite en lo que a estos dos puntos se refiere.
- 4) Por el contrario, los motivos de impugnación referidos a la justificación de la insuficiencia de medios y al incumplimiento de los acuerdos producto de la negociación colectiva que limitan el recurso del poder adjudicador a la externalización de servicios se fundamentan en un interés legítimo que atañe a los de un determinado colectivo de trabajadores de Osakidetza que el sindicato recurrente defiende y que se verían satisfechos en el caso de que el recurso se estimara.

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) No existe una justificación formal y expresa. La única mención, que no justificación formal, hace referencia a la “falta de formación específica en logística de grandes centros operacionales”, cuando actualmente la logística es atendida desde 24 almacenes distintos, todos ellos atendidos por personal de Osakidetza, siendo incuestionable su capacidad y la falta de formación, tal cual lo describe la entidad impulsora, tiene la solución de dar la formación pertinente. Además, hay que tener en cuenta que los recursos humanos disponibles por parte de Osakidetza no se limitan al personal ya contratado, sino que se extienden y llegan hasta todo el personal de las Listas de Contratación. En concreto, en



Bizkaia se dispone de 187 personas para trabajar como ingeniero superior, 3.091 personas para trabajar como administrativo, 7.158 personas en la lista de auxiliar administrativo, 6.464 personas en la de operario de servicios, 12.211 personas en la de celadores y 3.294 personas en la de conductor de vehículos.

b) Se incumplen los Acuerdos de negociación colectiva (Decreto 106/2008 del 3 de junio). En el ANEXO C del documento descriptivo se enumeran los 694 centros de consumo que, de una u otra manera, se van a ver afectados directamente por el contrato, pero no se especifica qué centros se consideran “Atendidos” (la distribución interna la asume el personal propio de Osakidetza) y “No Atendidos” (la logística interna desde la plataforma logística hasta la balda la asume la empresa adjudicataria), además de que hay centros que actualmente son atendidos desde los almacenes de Osakidetza que ni siquiera están listados (se omiten, por ejemplo, las residencias que son atendidas desde los almacenes de la OSI Araba). No obstante:

- Todos los centros (los 694 listados más los no listados) son actualmente atendidos por el personal de Osakidetza.
- La afirmación que consta en la Memoria de Cumplimiento de Condiciones Previas de que “el servicio contratado no sustituye al personal existente ni realiza las mismas funciones, sino que las complementa” es falsa.
- La utilización de la denominación confusa de “No Atendido” es tendenciosa con el único fin de dar la idea de que existen centros que nadie atiende y que necesitan ser atendidos.
- El expediente objeto del recurso va a vaciar de contenido los puestos de trabajo de una gran cantidad del personal actualmente contratado en los distintos almacenes.

c) Se solicita que el OARC / KEAO investigue la realidad técnica de las plataformas logísticas sanitarias (y no sanitarias) y verifique lo injustificado de la pretensión de ligar una solución organizativa con una ejecución de obra y su explotación, así como que confirme el impacto directo que sobre la actual plantilla va a tener el expediente objeto de este recurso.



d) Finalmente, solicita que se declare contrario a Derecho tanto el anuncio de licitación como los documentos que rigen la licitación, esto es, tanto el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares como el Pliego de Prescripciones Técnicas, en los términos que han sido alegado en el recurso.

SÉPTIMO: Alegaciones de Osakidetza

El poder adjudicador se opone al recurso con los siguientes argumentos:

a) En lo que respecta a la alegación sobre el incumplimiento del artículo 30.3 de la LCSP, son múltiples los errores que comete L.A.B. en su recurso:

- Está debidamente justificado en el expediente de licitación la naturaleza de ser un contrato mixto, de obras y servicios, y así consta en el apartado segundo de la Memoria justificativa.
- Es obvia la complejidad que supone el diseño, construcción e implantación de una Plataforma que sustituya a los 24 almacenes existentes. En concreto, el periodo de años para su efectiva implantación está fijado en 2 años de construcción y 8 de traslado progresivo de los materiales, que debido a su complejidad tiene que ser abordada por personal que sea experto en estas materias logísticas de grandes centros operacionales.
- Resulta desafortunada la referencia a las listas de contratación ya que, por ejemplo, el hecho de que existan 187 ingenieros superiores disponibles en el Área de Bizkaia no implica que existan 187 ingenieros superiores con formación logística en grandes centros. Respecto a las demás categorías relacionadas en el escrito de recurso, consta motivado en la parte final de la Memoria de Condiciones Previas las razones por las cuales entiende Osakidetza que resulta precisa su contratación externa:



- Formación específica de la que carece nuestro personal y que constituye, por el contrario, la competencia básica de empresas de grandes centros operacionales.
- Asunción económica, por parte de la empresa adjudicataria, de las consecuencias de incumplimientos y faltas que den lugar a la imposición económica de deducciones automáticas y penalizaciones, las cuales dependerán de la buena praxis de la adjudicataria, por lo que se entiende que tiene que trabajar con su propio personal, sobre el que puede ejercer las facultades de dirección y control.
- Hasta el propio L.A.B. admite expresamente la falta de formación y de conocimientos probados del personal, si bien la fácil solución que da, no lo es.

b) No es cierto que exista una indefinición calculada en Osakidetza a la hora de diseñar la licitación, ya que está previsto expresamente que existen más centros de los señalados en el Anexo C y, de hecho, se cita la diferente tipología de estos centros vinculados y dependientes y se incluyen, en concreto, las residencias, entre otros muchos centros. Además, expresamente, se indica que, durante el periodo de ejecución del contrato, puede ser que haya que añadir o eliminar algún centro. Todo ello sin olvidar de que nos encontramos en la Fase 1 de un Diálogo Competitivo y queda pendiente por determinar durante la Fase 2 todos los elementos que serán necesarios precisar, acotar y delimitar en la Fase 3, momento en el que las empresas licitadoras tienen que presentar sus ofertas finales. En cualquier caso, la esencia del expediente no son los Centros, sino el número de líneas servidas, ya que esta es la base económica de la facturación de la empresa que resulte adjudicataria. En cualquier caso,

- la empresa adjudicataria no va a sustituir al personal existente, ya que todo el personal de los almacenes actuales conoce en qué centro trabaja, así como si recoge o no recoge los materiales en un único punto de entrega y los distribuye internamente o no, por lo que ningún margen de inseguridad se deja en el Documento Descriptivo en esta materia.



- la realidad actual de los centros de Osakidetza es que hay centros atendidos y centros no atendidos, en los que, por su reducido tamaño, no existe actualmente personal no sanitario de Osakidetza que distribuya los materiales recibidos hasta el punto de consumo final, por lo que este material es distribuido por el personal sanitario, restando con ello tiempo de su labor asistencial, lo cual va en detrimento de los pacientes.

c) En lo que respecta al incumplimiento del Decreto 106/2008, además de remitirse Osakidetza a las alegaciones efectuadas en los otros tres recursos que impugnan este procedimiento (recursos EB 2024/021, EB 2024/024 y EB 2024/026), el sindicato no ha acreditado que nadie del personal de Osakidetza tenga la experiencia previa requerida para la implementación de un servicio de plataforma logística avanzada.

OCTAVO: Apreciaciones del OARC / KEAO

En síntesis, la recurrente alega que los pliegos deben anularse porque la justificación de la insuficiencia de medios presentada no satisface los requisitos exigidos por el artículo 30.3 de la LCSP y se incumplen los acuerdos de negociación colectiva de no externalización de servicios.

Estos motivos de impugnación han sido ya alegados y analizados por este OARC / KEAO con ocasión del recurso interpuesto frente a los mismos pliegos por la central sindical ELA (recurso EB 2024/021) y resuelta en sentido desestimatorio por la Resolución 059/2024, por lo que los razonamientos que condujeron a la desestimación del recurso son plenamente aplicables.

Particularmente relevante para el análisis del recurso es el documento denominado “memoria de cumplimiento de condiciones previas para la celebración de contratos de servicios”:

Osakidetza divide su atención sanitaria en tres áreas de salud: Araba, Bizkaia y Gipuzkoa. Como elemento facilitador de la atención integrada, se cuenta con un modelo de Organizaciones



Sanitarias Integradas (en adelante OSI), agrupaciones de centros de atención primaria, especializada y su hospital de referencia en una demarcación geográfica definida:

- Área de Salud de Araba (OSI Araba, OSI Rioja Alavesa y Red de Salud Mental de Araba).
- Área de Salud de Bizkaia (OSI Barakaldo-Sestao, OSI Barrualde-Galdakao, OSI Bilbao-Basurto, OSI Ezkerraldea-Enkarterri-Cruces, OSI Uribe, Red de Salud Mental de Bizkaia, Hospital Gorliz y Hospital Santa Marina).
- Área de Salud de Gipuzkoa (OSI Bidasoa, OSI Debarrena, OSI Debagoiena, OSI Donostialdea, OSI Goierri-Urola Garaia, OSI Tolosaldea y Red de Salud Mental de Gipuzkoa).

Adicionalmente, Osakidetza cuenta con otras organizaciones de servicios dentro del mismo ámbito geográfico (Centro Vasco de Transfusión y Tejidos Humanos (CVTTH), Emergencias, Osatek) así como otras entidades vinculadas o dependientes.

Para el normal desarrollo de las actividades de todos los centros que componen las unidades anteriormente descritas es imprescindible que las mismas cuenten con una serie de productos y mercancías sanitarias y no sanitarias, cuya naturaleza es muy heterogénea, tanto en cantidad y frecuencia de uso, como en tipología y necesidades de manejo, almacenamiento y transporte.

Para cubrir la demanda de estos productos cada una de las OSIs cuenta con diferentes almacenes diseminados por los centros, los cuales no están comunicados ni coordinados con otros almacenes de otras OSIs. Esta situación genera que cada OSI almacene su propio stock (aunque se trate de productos comunes a otras OSIs) y por lo tanto que se tenga una mayor incidencia de caducidades, un exceso de inventario con su respectivo coste económico, se ocupe espacio innecesariamente en zonas que podrían dedicarse a uso sanitario y que no se tenga un sistema robusto frente a roturas de suministro.

En suma, actualmente, el sistema de gestión del material necesario para prestar la actividad asistencial es un sistema con altas ineficiencias que afecta al desarrollo de la actividad de Osakidetza tanto desde el punto de vista monetario, como desde el punto de vista procedimental.

Es por ello que Osakidetza se ha marcado el propósito de lograr la solución que le permita superar todo ello y se consideran como hitos a alcanzar el mantener, a nivel corporativo de Osakidetza, una gestión de stocks uniforme, un proceso logístico homogéneo y racional en las distintas organizaciones incluidas en el ámbito funcional del contrato, la optimización del nivel de existencias, así como, el máximo automatismo en la cadena de suministros y en la gestión de los centros de consumo a través del empleo de tecnologías que lo permitan, buscando la satisfacción permanente de todos los agentes intervinientes, desde el proveedor al usuario final.



Por tanto, Osakidetza precisa acometer el diseño, la construcción y la gestión de una Plataforma Logística Corporativa que se debe articular en torno a cuatro ejes que son los siguientes:

- Planificación, diseño, construcción, puesta en marcha, gestión y dotación de medios precisos para el proceso logístico integral de la Plataforma.
- Recepción, almacenaje y custodia del material sanitario y no sanitario comprado por Osakidetza.
- Preparación, transporte y distribución de la mercancía a los centros de consumo.
- Control de inventarios, de la caducidad y la trazabilidad de los productos.

Esta Plataforma le prestará a Osakidetza una actividad auxiliar y complementaria a la actividad principal que lleva a cabo, esto es, la asistencia sanitaria pública, dándole a sus Centros el soporte logístico que precisan para su actividad en los términos anteriormente expuestos.

La asistencia sanitaria pública tiene que ser reestructurada para poder afrontar los retos que plantea la asistencia sanitaria en el siglo XXI. En este sentido, resulta preciso optimizar el espacio ocupado por los almacenes individuales con todos los suministros sanitarios y no sanitarios que albergan y dedicar estos espacios físicos a generar más espacios sanitarios para el uso por parte del personal, usuarios y pacientes de Osakidetza.

A este respecto, los Centros de consumo se dividen, básicamente, en dos tipologías:

- Centros Atendidos, es decir, centros en los que hay personal de Osakidetza realizando actividades de almacén y logística interna. En este tipo de Centros, el contratista entregará los materiales directamente en un único punto de entrega establecido, para su posterior distribución interna por parte del personal del Centro.
- Centros No Atendidos, en los cuales, el servicio del contratista comprenderá la logística interna de los materiales en el Centro hasta el punto de consumo final (balda, doble cajón, armario RFID u otro similar).

El servicio licitado no sustituye por tanto al personal existente, ni realiza las mismas funciones, sino que las complementa.

En virtud de todo lo anterior, se considera que existe la necesidad de contar con una Plataforma Logística centralizada que sea quien dé el soporte a todos los Centros arriba referenciados.

Una solución que, en definitiva, pretende un modelo de gestión más eficiente y con visión integral que permita generar valor añadido a todo el proceso logístico, como, por ejemplo:



- Reducir precios por volumen, mejorar las condiciones logísticas y racionalización de proveedores.
- Conseguir niveles de servicio y disponibilidad en el aprovisionamiento y distribución, a través de mejores prácticas logísticas a un coste menor.
- Reducir inventarios, afrontar situaciones de roturas de stock y obsolescencias.
- Ahorrar en espacios de almacenes e infraestructuras, que puedan redundar en la mejora de los servicios asistenciales.
- Disponer de unos procesos más eficientes, automatizados y estandarizados.
- Incremento de los niveles de servicio y reducción de las incidencias.
- Aprovechamiento de las sinergias de un modelo de operación común.

Todo ello gestionado desde un alto conocimiento en la gestión y manejo operativo por todos los intervinientes en dichos flujos, supervisándose este correcto desempeño a través de herramientas e indicadores que, en caso de atisbar cualquier desviación, conlleven consecuencias proporcionales para el contratista.

A la vista está que nos encontramos ante un proyecto ambicioso, diferente en cuanto a su necesidad de adaptarse muy a la medida de condiciones preexistentes, donde la inversión y el control del buen desempeño, serán los pilares fundamentales a lo largo de la duración del contrato.

Siendo éstas las necesidades, sin embargo, Osakidetza precisa disertar, tomando como punto de partida la situación actual de implantación, tanto de medios personales y materiales como de procesos existentes, y reenfocar su conjunto hacia los objetivos precitados.

Es tal el nivel de aspectos que caracterizan el actual ecosistema en el que se desenvuelven todas estas actividades dentro del entorno de Osakidetza, que llegar a una solución adaptada y acertada como la ya descrita no sería posible sin el intercambio previo y puesta en común de dichos puntos de partida con los futuros licitadores, ni sin que éstos aporten sus distintas visiones y palancas de conocimiento a Osakidetza de cara a llegar al objetivo ideal y más ventajoso para centros y usuarios finales. Por lo tanto, si se pretende conseguir ese objetivo con garantías y sabiendo que las soluciones existentes en el mercado podrían no satisfacer las necesidades de Osakidetza es necesario un trabajo de adaptación inicialmente razonado con el mercado, que tenga en cuenta las siguientes circunstancias concretas:

- Necesidad de adaptación del equipamiento con que se dotará la Plataforma Logística a la medida del catálogo de materiales de Osakidetza y a su frecuencia de consumo y necesidades de stock.



- Necesidad de dimensionamiento y diseño del almacén central de acuerdo a la disponibilidad de espacio en el terreno cedido en uso por Osakidetza para el proyecto.
- Necesidad de adaptación de la configuración de hardware y software del Sistema de Gestión de Almacén (SGA) y del Sistema de Gestión del Servicio (SGS) a los requisitos exigidos por Gobierno Vasco.
- Se hace así necesario y operativo, llevar a cabo la licitación a través de un diálogo competitivo, especialmente, si tenemos en cuenta que:
- El trabajo de adaptación- en todos los sentidos- sería tan especializado que Osakidetza no cuenta para ello, ni con el conocimiento, ni con los medios personales y materiales necesarios.
- A un nivel operativo, en lo que a la propia actividad logística se refiere -a expensas del resultado del diálogo competitivo-, inicialmente, Osakidetza podría no contar con el personal adecuado que pueda abordar el proyecto de manera autónoma, y mucho menos que resultando ser un contrato en su conjunto en el que como señalábamos, la inversión y el control de su buena praxis se encuentran tan sumamente ligados, el pretender que cualquier proveedor de este tipo de soluciones asumiese tales riesgos resultaría cuanto menos abusivo si se le obligara a dicha llevanza con medios personales y técnicos que no sean los suyos y, sobre los cuales, no pueda ejercer las facultades de dirección y control.

Además, el proceso logístico integral que se pretende, a priori, se entiende que precisa una dedicación exclusiva que impediría que el personal de Osakidetza pudiera adscribirse a este servicio, en la medida que, ya está afecto a otras tareas esenciales y resulta inconveniente, o imposible, su reorganización. De manera que Osakidetza no tendría previsto cambios en las condiciones de trabajo del personal que, actualmente, presta sus servicios en los Centros anteriormente referenciados.

Todos estos aspectos, como más destacables, motivan la circunstancia de que haya que acudir a la contratación externa de un servicio de esta naturaleza.

No obstante, a priori, y pendiente de lo que los operadores puedan señalar al respecto durante el diálogo, Osakidetza toma en consideración los siguientes extremos:

- Toda vez que se considera necesario que el proveedor del servicio sea igualmente el responsable de su diseño, construcción y puesta en marcha, asumiendo inicialmente la inversión necesaria, se considera razonable exigirle que sea en base a sus propios medios técnicos y humanos.
- El servicio de Plataforma Logística que se necesita, salvo que sea otro el resultado del diálogo, requeriría personal con formación específica en materia logística de grandes



centros operacionales, formación de la que carecen nuestros recursos humanos. Dado que existen en el mercado empresas en las que esta actividad constituye su competencia básica, con inversiones, experiencia y habilidades organizativas que les permiten realizar más eficientemente este servicio, consideramos idónea, para los intereses de Osakidetza, su contratación externa.

- Dada la importancia que tiene este contrato para Osakidetza se considera necesario que, durante la ejecución del contrato se apliquen indicadores operativos que reflejen objetivamente la situación y el grado de cumplimiento del servicio y que servirán para detectar los incumplimientos y faltas que den lugar a la imposición de deducciones automáticas y penalizaciones. En base a ello, se pretende que el contratista asuma, económicamente, las consecuencias de su incumplimiento. Por tanto, se trata de extremos que, en la práctica, dependerán de la buena praxis del contratista durante la ejecución del contrato, de ahí que, se considere abusivo obligarle a dicha llevanza con medios personales y técnicos que no sean los suyos y, sobre los cuales, no pueda ejercer las facultades de dirección y control.

La actividad que se pretende contratar es necesaria para la prestación de un servicio que es competencia de la Dirección General, por su dimensión estratégica dentro de la planificación a futuro de Osakidetza.

Asimismo, los Acuerdos de negociación colectiva que ambas partes invocan incluyen los siguientes contenidos sobre los límites a la externalización de servicios:

Decreto 106/2008

Parte expositiva del Decreto

(...)

El compromiso de no externalización de los servicios que ya se acordó en el año 2005, y que vuelve a reafirmarse en este nuevo Acuerdo, apuesta nuevamente por un sistema global de nuestro sistema sanitario.

(...)

Apartado 13 del Anexo al Decreto

Osakidetza asume el compromiso de no externalizar o privatizar nuevas áreas o servicios.

No obstante, y ante situaciones excepcionales, se priorizará la asunción del área o servicio por el propio Ente Público.

(...)



Acuerdo de Mesa General

Parte expositiva de la Orden

3.- En lo referido a la externalización de los servicios públicos, la Administración adquiere el compromiso de no realizar externalizaciones de nuevas actividades y revisar las actuales (...)

Preámbulo del Acuerdo

Ambas partes manifiestan su preocupación por la externalización de los servicios públicos. Ambas partes coinciden en el valor preferente de la gestión pública de los servicios de los ciudadanos. La Administración asume el compromiso de no realizar externalizaciones de nuevas actividades, y de revisar las actuales, para velar por el cumplimiento de la normativa legal.

Acuerdo

Sexto.- Externalización de servicios.

6.1.- La Administración atenderá preferentemente con medios propios los servicios que precise para el desarrollo de su actividad.

Desde el inicio de la vigencia del acuerdo, la Administración asume el compromiso de no externalizar ninguna nueva actividad ni actividad existente que actualmente no esté subcontratada.

(...)

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 las apreciaciones de este Órgano sobre la viabilidad de la pretensión.

a) Sobre la motivación de la externalización de servicios.

Sobre esta cuestión, se observa lo siguiente:

- 1) El artículo 30.3 LCSP establece que “La prestación de servicios se realizará normalmente por la propia Administración por sus propios medios. No obstante, cuando carezca de medios suficientes, previa la debida justificación en el expediente, se podrá contratar de conformidad con lo establecido en el Capítulo V del Título II del Libro II de la presente Ley”. De acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Supremo (TS), el requerimiento de “debida justificación” del artículo 30.3 LCSP implica que la necesidad de contratación externa ha de probarse de forma



cumplida y suficiente, no bastando con que se haga explícita referencia a que se dan los supuestos de hecho de la norma, sino que además es preciso que tales supuestos de hecho queden acreditados de manera suficiente. En particular, se exige la existencia de una prueba cumplida de la concurrencia de unos hechos, que es un nivel más riguroso de lo que se entiende ordinariamente por motivación (ver la sentencia del TS de 3/11/2011, nº de recurso 2757/2009, ECLI:ES:TS:2011:7996). Por otro lado, la sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco de 28/6/2018, nº 230/2018, ECLI:ES: TSJPV:2018:4209 (en adelante, “STSJPV 230/2018”) añade a lo anterior que la justificación debe ser especialmente estricta cuando el poder adjudicador “ha asumido un claro compromiso de prestarlos a través de medios propios, y según sostienen los sindicatos recurrentes, cuenta con personal para llevarlos a cabo” (Fundamento de derecho quinto).

- 2) Desde un punto de vista formal, la justificación aportada en el expediente es adecuada, pues expone las razones y los condicionantes que han llevado al poder adjudicador a adoptar la decisión de contratar el servicio. En particular, se explican la necesidad y las ventajas de la contratación y por qué se opta por la externalización en lugar de atender el servicio con medios propios, con mención de hechos y argumentos (artículos 28.1 y 30.3 LCSP), sobre los que la recurrente muestra su disconformidad argumentando de forma extensa, lo que es un sólido indicio de que existe la motivación cuya insuficiencia se discute. Cuestión diferente, que se tratará en el siguientes apartado b), es si ello es materialmente suficiente para justificar su acomodo a los Acuerdos de negociación colectiva.

b) Sobre la infracción de la prohibición de la externalización

El recurrente alega infracción de los Acuerdos de negociación colectiva que limitan la externalización de servicios. Esta alegación debe desestimarse por los siguientes motivos:



- 1) Este Órgano viene señalando que los Acuerdos de negociación colectiva que limitan la externalización de ciertos servicios son parte del “fondo parcialmente reglado” que el poder adjudicador debe respetar cuando ejerce su potestad discrecional de autoorganización para determinar si presta un servicio con sus propios recursos o con medios ajenos. Consecuentemente, la posible infracción de dichos Acuerdos, cuya fuerza vinculante garantizan los artículos 32.2 y 38.10 del Estatuto Básico del Empleado Público (ver, por ejemplo, la Resolución 29/2017 del OARC / KEAO) es parte del núcleo material de la discrecionalidad que puede ser objeto del control de legalidad atribuido al recurso especial (ver, por todas, la Resolución 212/2019 del OARC / KEAO).
- 2) El Acuerdo de Mesa General, posterior al Decreto 106/2008, y que también incluye a Osakidetza en su ámbito de aplicación, tiene un contenido muy similar al de este último. En resumen, ambos instrumentos legales imponen un mandato o compromiso de congelar el número de externalizaciones y permiten las nuevas contrataciones de los servicios externalizados antes del inicio de su vigencia. Por ello, no hay contradicción entre ambas normas. En el mismo sentido, el Acuerdo de Mesa General no sustituye al Decreto 106/2008. El apartado 6.6 del Acuerdo de Mesa General no impone una sustitución de una redacción por otra, sino que formula un mandato para que los acuerdos y convenios sectoriales incorporen el contenido del apartado 6, dirigido a las partes negociadoras de los ámbitos sectoriales respectivos y que no consta que se haya llevado a efecto; esta mención sería superflua si esta estipulación tuviera un efecto sustitutorio “directo” de los Acuerdos sectoriales anteriores (ver la Resolución 45/2017 del OARC / KEAO).
- 3) La STSJ PV 230/2018, en su Fundamento jurídico quinto, admite la posibilidad de que Osakidetza pueda alegar razones excepcionales que pueden justificar las externalizaciones en principio prohibidas por el Decreto 106/2008 o por el Acuerdo de Mesa General (ver también la Resolución 87/2019 del OARC / KEAO). De hecho, ambas normas



señalan que, “No obstante, y ante situaciones excepcionales, se priorizará la asunción del área o servicio por el propio Ente Público” (Decreto 106/2008) y que “La Administración atenderá preferentemente con medios propios los servicios que precise para el desarrollo de su actividad” (Acuerdo de Mesa General). Los dos textos son confusos en su redacción y en su alcance. Por un lado, el Decreto 106/2008 admite la existencia de excepciones a la prohibición general de externalizar y que matizan el carácter absoluto de ésta (“No obstante...”) pero, contradictoriamente, especifica que en dichos casos se “priorizará” dicha regla general; por otro lado, el texto del Acuerdo de Mesa General no hace otra cosa que reproducir la tradicional preferencia de la normativa contractual por la ejecución de servicios con medios propios (ver, por ejemplo, el vigente artículo 30.3 LCSP), por lo que no es fácil interpretar el precepto en coherencia con el taxativo compromiso de “no externalizar ninguna nueva actividad ni actividad existente que actualmente no esté subcontratada”. A juicio de este Órgano, la única conclusión útil para casos como el ahora analizado es que la voluntad de las partes signatarias de los Acuerdos es que la prohibición de las nuevas externalizaciones sea la regla general pero no absoluta, de modo que se permiten excepciones cuya admisibilidad debe interpretarse muy restrictivamente. Más allá de esta consideración, los Acuerdos no contienen orientación alguna para determinar cuáles serían los supuestos excepcionales que autorizarían que ciertos contratos quedaran excluidos de la prohibición. Tampoco le consta a este Órgano que, como sería adecuado y propio de normas de origen pactado, las partes signatarias de ambos acuerdos hayan llegado a acordar una interpretación del alcance de los límites de la externalización (por ejemplo, en las Comisiones de seguimiento correspondientes u órganos bilaterales similares).

- 4) Consecuentemente con lo expuesto, este Órgano ha entendido en varias ocasiones que, excepcionalmente, pueda celebrarse un contrato inicialmente incurso en la prohibición de externalización. Es el caso de sus Resoluciones 87 y 88/2019 (alta especialización de las tareas contratadas que no puede acometer el personal propio, escasa entidad del contrato,



no hay perjuicio ni para la promoción y estabilidad de los trabajadores ni para el valor de los servicios públicos tal y como los entienden los Acuerdos), 16/2023 (alto grado de especialización requerido, situación temporalmente acotada, asistencia puntual a proyectos financiados por los fondos Next Generation), 230/2023 (el recurso a personal ajeno está vinculado a la disposición de un centro logístico del adjudicatario, la exigencia al poder adjudicador de su contratación separada es desproporcionada) y 002/2024 (contrato con componente tecnológico muy cambiante que requiere de un enfoque integral y de personas con niveles de adecuación profesional variable).

5) A la vista de lo anterior, el contrato impugnado está, en principio, incluido en el ámbito de la prohibición de externalización establecida en los Acuerdos. En este sentido, debe señalarse que ni la memoria del expediente ni la respuesta del poder adjudicador al recurso niegan que el objeto del contrato sea una “nueva actividad” a los efectos de dichos Acuerdos. Por ello, procede analizar si en el contrato concurren circunstancias excepcionales que permitan la externalización. A juicio de este Órgano, la respuesta es positiva por las siguientes razones:

- En este caso, el recurso a medios humanos ajenos a Osakidetza no es el único contenido del contrato. La prestación contractual comprende, en principio, la construcción del inmueble que alojará la Plataforma logística (incluyendo, por ejemplo, la redacción del proyecto básico y de ejecución, el acondicionamiento del terreno, la demolición de las instalaciones que actualmente lo ocupan y el diseño y la obra del nuevo edificio), la dotación de los medios técnicos e informáticos necesarios para cumplir su función (hardware y software para la automatización y gestión) y, finalmente, la gestión del servicio que habrá de prestar la Plataforma, que se considera la finalidad principal del contrato (recepción, almacenaje y custodia del material, transporte y distribución de las mercancías a los centros de consumo, distinguiendo entre los “no atendidos” y los “atendidos”, donde la distribución interna se



realizará por personal del Centro, elaboración de informes de seguimiento, inventarios, etc.). El apartado 7 del documento descriptivo establece un plazo de ejecución de diez años (24 meses para la construcción del almacén central de la Plataforma y su puesta en marcha y 96 meses para la prestación del servicio).

- En definitiva, Osakidetza ha decidido satisfacer sus necesidades logísticas mediante un contrato complejo, que incluye una gran variedad de prestaciones y con una duración prolongada. Buena prueba de esta complejidad es que su adjudicación se tramitará por diálogo competitivo, procedimiento excepcional que se justifica porque los poderes adjudicadores no pueden definir los medios idóneos para satisfacer sus necesidades ni evaluar las soluciones que puede ofrecer el mercado, hasta el punto que el diseño de dicha solución es resultado del propio procedimiento de adjudicación y no está predefinida antes de iniciar la licitación, como es la regla general en la contratación pública (ver, por ejemplo, la Resolución 97/2022 del OARC / KEAO).
- La peculiar configuración del contrato y del procedimiento de adjudicación suponen, entre otras cosas, que su viabilidad técnica, organizativa y económica depende de una equilibrada relación entre las diversas partes de su contenido (plazos de ejecución y de vigencia, sistemas técnicos y de gestión elegidos, precio y coste del servicio y de las inversiones, etc.). Llegados a este punto, este Órgano considera aceptable el argumento de Osakidetza de que, habida cuenta del volumen del riesgo asumido por el futuro adjudicatario, es lógico que éste quiera que los recursos humanos asignados a la prestación, elemento fundamental para la correcta ejecución que se le va a exigir, dependa de su control y poder de dirección empresarial. Otra solución distinta, como imponer que el personal sea parte de la plantilla de Osakidetza, podría llevar a disfunciones en las tareas contratadas que romperían los equilibrios del contrato antes citados o lo encarecerían y que disuadirían a posibles licitadores.



- Consecuentemente, se entiende justificado que el contrato no se ejecute necesariamente con personal de Osakidetza, pues ello no es sino el efecto natural del sistema complejo elegido por el poder adjudicador. Debe señalarse que dicha elección está ampliamente justificada y, aunque puede no ser la única posible, desde luego no es arbitraria. Por otro lado, el recurrente no alega (ni este Órgano lo aprecia) que la citada opción sea fraudulenta y tenga como finalidad ilegítima eludir el cumplimiento de los Acuerdos de negociación colectiva.
- Teniendo en cuenta todo lo anterior, así como el hecho de que el perjuicio para la promoción o la estabilidad del personal de Osakidetza (que el poder adjudicador niega) que desempeña las tareas de almacenamiento es, en el peor de los casos, meramente hipotético y no está suficientemente acreditado, este Órgano entiende que el contrato puede exceptuarse de las prohibiciones de externalización de servicios.

c) Conclusión

A la vista de lo expuesto en los epígrafes a) a b) anteriores, el recurso debe desestimarse, sin que este Órgano pueda acceder a la petición de la recurrente de que se investiguen los extremos propuestos en el recurso por ser el recurso especial un procedimiento contradictorio en el que la resolución del recurso únicamente puede estimar, en todo o en parte, desestimar o inadmitir las pretensiones formuladas (artículo 57.1 de la LCSP).

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 (L.A.B.) contra los pliegos del contrato “Contratación de una plataforma logística corporativa para Osakidetza”, tramitado por Osakidetza.

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

TERCERO: 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 martxoaren 27a

Vitoria-Gasteiz, 27 de marzo de 2024