



EB 2025/130

Resolución 011/2026, de 21 de enero, 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 “Servicio de conducción, mantenimiento preventivo, predictivo y técnico legal del Hospital Gernika - Lumo perteneciente a la OSI Barrualde - Galdakao”, tramitado por Osakidetza.

I.- ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO: Con fecha 8 de septiembre de 2025, se presentó 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) el recurso especial en materia de contratación interpuesto por LANGILE ABERTZALEEN BATZORDEAK (en adelante, LAB) contra los pliegos y el anuncio de licitación del contrato “Servicio de conducción, mantenimiento preventivo, predictivo y técnico legal del Hospital Gernika Lumo perteneciente a la OSI Barrualde Galdakao”, tramitado por Osakidetza.

SEGUNDO: El día 8 de septiembre 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 el día 18 de septiembre.





TERCERO: Trasladado el recurso a los interesados con fecha 18 de septiembre de 2025, no se han recibido alegaciones.

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 infringir los acuerdos de negociación colectiva que limitan la externalización y la subcontratación de servicios y por no justificarse la carencia o insuficiencia de medios propios para prestar el servicio, de modo que se perjudica al personal de Osakidetza que podría acceder a las tareas correspondientes. Consecuentemente, no cabe duda de que el recurso se fundamenta en un interés legítimo (el cumplimiento efectivo de los citados acuerdos y la promoción laboral de los trabajadores) que se corresponde con los objetivos institucionales 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: Alegaciones del recurso

El recurso se basa en los argumentos siguientes:

a) Se alega el incumplimiento del Decreto 106/2008, de 3 de junio, por el que se aprueba el Acuerdo alcanzado en la Mesa Sectorial de Sanidad, en su reunión del día 14 de marzo de 2008 (en adelante, "Decreto 106/2008"), en el que Osakidetza asumió el compromiso de no externalizar o privatizar nuevos servicios salvo situaciones excepcionales, debidamente justificadas.



- b) La Instrucción Sexta sobre buenas prácticas en la contratación de servicios (29/4/2014) y el Acuerdo de la Mesa General de la Administración de Euskadi (18-11-2009) refuerzan esta imposibilidad, fijando que sólo pueden externalizarse servicios ya existentes o provistos antes del 1 de enero de 2010.
- c) El Hospital Gernika -Lumo fue inaugurado en 2012, por lo que el servicio impugnado no debe externalizarse salvo “circunstancias excepcionales”, que no se justifican en el expediente.
- d) Se argumenta que la ejecución por medios propios es viable mediante las listas de contratación temporal, en las que figuran personas profesionalmente habilitadas para ejecutar el servicio y que la externalización impedirá que personal propio o el que figura en las listas acceda a las correspondientes plazas.
- e) Los pliegos del contrato impugnado permiten la subcontratación, lo que también vulnera el Decreto 106/2008.
- f) Finalmente, se solicita que se declaren contrarios a derecho los pliegos, el anuncio de licitación y la memoria justificativa del contrato.

SEPTIMO: Alegaciones del poder adjudicador

Osakidetza se opone al recurso con los siguientes argumentos:

- a) La recurrente no concreta en qué medida el expediente impugnado infringe la normativa invocada, ni especifica qué prestaciones deberían cubrirse con medios propios. Se alega que la propia Instrucción Sexta admite excepcionalmente la externalización de servicios en actividades no implantadas o no contratadas a 1 de enero de 2010.
- b) La memoria justificativa del expediente fundamenta suficientemente la excepcionalidad, detallando las necesidades y las circunstancias excepcionales



que permiten la externalización, sin que la recurrente haya formulado objeciones concretas al respecto.

c) LAB no identifica concretamente qué tareas del contrato podrían ser asumidas por categorías laborales del personal propio; la impugnación se limita a alegar que esas categorías estarían habilitadas para las funciones contratadas.

d) Se alega que la memoria justificativa del expediente señala la insuficiencia de medios propios y acredita que las funciones contratadas son de especial dificultad y complejidad y requieren preparación, cualificación y especialización específicas impuestas por la normativa sobre seguridad industrial.

e) No existen en la plantilla puestos funcionales a los que asignar las tareas, por lo que no es relevante la existencia de listas de contratación temporal.

f) El coste de asumir el servicio con personal propio es superior al de externalizarlo. La externalización es más eficaz y eficiente.

g) El acuerdo que limita la subcontratación busca proteger la seguridad y salud de los trabajadores y garantizar sus derechos sociales y laborales. Estas finalidades ya figuran en los pliegos impugnados. Se alega que la subcontratación facilita el acceso de las pequeñas y medianas empresas a la contratación pública, en línea con lo que pide la LCSP. En todo caso, la subcontratación se reduce al 17% del presupuesto base de licitación y está limitada a tareas muy específicas que requieren habilitación profesional.

OCTAVO: Apreciaciones del OARC / KEAO

En resumen, la recurrente impugna la licitación por entender que infringe los límites a la externalización de servicios y a la posibilidad de que los adjudicatarios de contratos de servicios puedan subcontratar las prestaciones que constituyen su objeto. Asimismo, se considera que no se ha justificado adecuadamente la carencia o insuficiencia de medios propios para prestar el servicio.



En síntesis, las normas cuya infracción se invoca por LAB son las siguientes

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.

En todo caso, y en relación con las subcontrataciones o externalizaciones de servicios existentes, se deberán cumplir las siguientes condiciones:

(...)

– Las empresas adjudicatarias de los servicios subcontratados no podrán subcontratar a su vez dichos servicios a una tercera.

A la vista de lo anterior, del contenido del recurso y del resto de la documentación que consta en el expediente, este Órgano aprecia lo siguiente:

a) Sobre la infracción de los límites de la externalización de servicios

LAB alega que la contratación impugnada está afectada por la prohibición de externalizar servicios que no estuvieran ya externalizados en la fecha de inicio de la vigencia del Decreto 106/2008, dado que el Hospital Gernika – Lumo se puso en marcha en diciembre de 2012. Por su parte, Osakidetza no discute que se trata de una nueva externalización incluida en el ámbito de aplicación del Decreto 106/2008, pero entiende que ha justificado sobradamente que se trata



de una situación excepcional que le permite obviar la prohibición. Sobre este motivo de recurso, se observa lo siguiente (ver, entre otras, las Resoluciones 62 y 211/2024 del OARC / KEAO):

- 1) El Decreto 106/2008, en esencia, impone un mandato o compromiso de congelar el número de externalizaciones y permite las nuevas contrataciones de los servicios externalizados antes del inicio de su vigencia. No obstante, las sentencias del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco de 28 de junio de 2018, número 230/2018, ECLI: ES:TSJPV:2018:4209 (en adelante, “STSJPV 230/2018”) y de 9 de mayo de 2025, nº 209/2025 (en adelante, “STSJPV 209/2025”) admiten la posibilidad de que Osakidetza pueda alegar razones excepcionales que justifiquen las externalizaciones en principio prohibidas por el Decreto 106/2008. De hecho, el propio Decreto 106/2008 señala que, “No obstante, y ante situaciones excepcionales, se priorizará la asunción del área o servicio por el propio Ente Público”. Este texto es bastante confuso en su redacción y 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 excepcionales se “priorizará” dicha regla general.
- 2) A la vista de lo expuesto en el apartado 1) anterior, la única conclusión útil para casos como el ahora analizado es que la voluntad de las partes signatarias del Acuerdo es que la prohibición de las nuevas externalizaciones sea regla general pero no absoluta, de modo que se permiten excepciones cuya admisibilidad debe interpretarse restrictivamente. Más allá de esta consideración, el Decreto 106/2008 no contiene 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 una norma de origen pactado, los firmantes del Acuerdo hayan llegado a concertar una interpretación del alcance de los



límites de la externalización (por ejemplo, en las Comisiones de seguimiento u órganos bilaterales similares).

- 3) 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 entiende el Acuerdo de negociación colectiva), 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), 2/2024 (contrato con componente tecnológico muy cambiante que requiere de un enfoque integral y de personas con niveles de adecuación profesional variable) y 59/2024 (el recurso a medios humanos ajenos no es el único objeto contractual, prestaciones variadas y de larga duración que requieren un equilibrio económico delicado que sería imposible de conseguir si el personal que ejecuta el contrato no depende directamente del adjudicatario).
- 4) Procede ahora analizar si en el contrato concurren circunstancias excepcionales que permitan la externalización. A juicio de este Órgano, tales circunstancias existen y han sido adecuadamente expuestas en la memoria justificativa del contrato, por lo que el motivo de impugnación no es aceptable. De hecho, el supuesto analizado es muy similar al que fue objeto de la Resolución 217/2024 del OARC / KEAO, confirmada por la STSJ PV 209/2025. En síntesis, los aspectos más relevantes de la justificación son los siguientes:



- El objeto del contrato incluye la ejecución de tareas específicas que no figuran entre los trabajos ordinarios del personal propio del poder adjudicador y que exceden del ámbito funcional de las correspondientes categorías profesionales.
 - La ejecución de la prestación contractual requiere cualificaciones técnicas y habilitaciones legales en materia de mantenimiento de, por ejemplo, instalaciones eléctricas de baja tensión, de redes de agua para consumo y climatización o de almacenamiento y distribución de combustible, de los que Osakidetza carece.
 - Se requiere maquinaria y equipos de los que el poder adjudicador no dispone.
- 5) Como ya se señalaba en la Resolución 217/2024 del OARC / KEAO y en la STJPV 209/2025, la inconveniencia de la externalización no puede radicar en el hecho de que, ocasionalmente, en la plantilla de Osakidetza o en las listas de trabajo temporal figuren trabajadores con habilitación profesional para ejecutar el servicio pues, además de ser una circunstancia no estructural, no se trata de un requisito de acceso al puesto y, por lo tanto, no es profesionalmente exigible el desempeño de la correspondiente actividad. Del mismo modo, es desproporcionado avocar a Osakidetza a que se habilite como empresa para el mantenimiento de sus propias instalaciones para evitar la externalización.

b) Sobre la justificación de la insuficiencia de medios propios

LAB alega la inadecuación de la justificación del recurso a la externalización por ser insuficientes los medios propios. A juicio de este Órgano, esta alegación debe descartarse por los mismos motivos ya expresados en la letra a) anterior, que justifican sobradamente la externalización. Baste añadir que, como bien indica el poder adjudicador en su respuesta a la impugnación, de nada sirve acudir a las



listas de contratación temporal si la OSI no tiene las plazas correspondientes en su plantilla.

c) Sobre la infracción de la prohibición de subcontratación

La recurrente alega que se ha infringido la prohibición de subcontratación recogida en el Decreto 106/2008. Esta alegación no es aceptable por los siguientes motivos:

- 1) Como ya ha señalado anteriormente este Órgano (ver su Resolución 92/2016), el subcontrato es un contrato celebrado entre el contratista adjudicatario (“contratista principal”) y otra empresa o trabajador autónomo mediante el cual el primero encomienda al segundo la ejecución de una parte específica y diferenciable del objeto principal. Por lo tanto, es un contrato del que no es parte el poder adjudicador. Tal y como la conciben las Directivas de la UE en materia de contratación pública y la LCSP, la subcontratación es, en principio, una opción libre en manos de los operadores económicos, sin que el poder adjudicador la pueda limitar más allá de los casos legalmente previstos (especialmente, en los artículos 75.4 y letras d) y e) del artículo 215.2 LCSP). Entre estos casos no cabe una prohibición incondicional e inmotivada como la que pretende el Decreto 106/2008.
- 2) Por otro lado, no parece que la prohibición de contratar total y absoluta acordada en un instrumento de negociación colectiva (aunque esté aprobada por Decreto) pueda afectar a terceros no signatarios ni incluidos en el ámbito de aplicación del Acuerdo, como son los contratistas principales de Osakidetza y sus subcontratistas.
- 3) Hay que añadir que, incluso en el caso de que el Decreto 106/2008 se interpretara como un mandato unívoco de introducir en todo caso en los pliegos una cláusula de prohibición radical de la subcontratación, ello solo podría suponer el deber de Osakidetza de introducir una cláusula



predispuesta en los pliegos. La adecuación legal de esta cláusula debe verificarse en atención a las circunstancias concretas del contrato público en el que se inserta y del Derecho aplicable al caso, sin que dicho ajuste se pueda prejuzgar por su sola presencia en la norma que impone establecer la estipulación (ver, por ejemplo, la sentencia de 30 de diciembre de 2014 del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, número 603/2014, ECLI:ES:TSJPV:2014:3937, confirmada por la sentencia del Tribunal Supremo de 2 de junio de 2016, número 1301/2016, ECLI:ES:TS:2016:2639). Consecuentemente, y dado que en este caso no hay ningún título jurídico válido para acceder a la prohibición de la subcontratación, la pretensión no puede ser estimada.

- 4) Por último, debe aclararse que la virtualidad jurídica del apartado del Decreto 106/2008 que prohíbe la subcontratación no es la misma que la del apartado que limita la externalización. En esta última, la Administración ha decidido, por razones políticas y de relaciones laborales, limitar su facultad para elegir si va a ejecutar un servicio con medios propios o externalizados, la cual es en todo caso una potestad discrecional. En cambio, en la primera Osakidetza ha adquirido un compromiso cuya plasmación exige la inserción en los pliegos de contenidos abiertamente contrarios a la LCSP mediante un instrumento que no puede modificar o exceptuar esta norma ni, como ya se ha dicho, afectar a terceros.

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 los pliegos y el anuncio de licitación del contrato “Servicio de conducción, mantenimiento preventivo, predictivo y técnicolegal del Hospital Gernika - Lumo perteneciente a la OSI Barrualde - Galdakao”, 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, 2026ko urtarrilaren 21

Vitoria-Gasteiz, 21 de enero de 2026