



EB 2025/061

Resolución 134/2025, de 11 de septiembre, 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 “Mantenimiento correctivo y preventivo de instalaciones térmicas para la OSI Debagoiena”, tramitado por Osakidetza.

I.- ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO: Con fecha 25 de abril 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 “Mantenimiento correctivo y preventivo de instalaciones térmicas para la OSI Debagoiena”, tramitado por Osakidetza.

SEGUNDO: El día 25 de abril 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 entre los días 25 de abril y 19 de junio.





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

CUARTO: Mediante la Resolución B-BN 006/2025, de 22 de mayo, este Órgano acordó la suspensión del procedimiento de adjudicación.

II.- FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO: Representación y legitimación

Consta en el expediente la legitimación de la recurrente y la representación de M.P.N. para actuar en su nombre.

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 que se resumen a continuación:

a) LAB alega la infracción del Decreto 106/2008, de 3 de junio, que aprueba un acuerdo de la mesa sectorial de Sanidad (en adelante, Decreto 106/2008), y que recoge el compromiso de Osakidetza de no externalizar o privatizar nuevas áreas o servicios, salvo en situaciones excepcionales, priorizando la asunción de los servicios por el propio ente público (artículo 13). Asimismo, la sentencia del TSJPV 176/2024, de 17 de mayo de 2024, exige una justificación adecuada de las circunstancias excepcionales que permitan la externalización, lo que no se cumple en este caso.

b) La OSI Debagoiena dispone de personal propio cualificado y de un sistema de listas de contratación temporal que permite asumir con sus propios medios las prestaciones objeto del contrato impugnado.

c) La memoria de justificación de la ausencia de medios propios para asumir el servicio y recurrir a la externalización es insuficiente y su contenido es idéntico a la que soportaba la contratación anulada por el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco en la sentencia de 17/5/2024, nº176/2024, ECLI:ES:TSJPV:2024:2080 (en adelante, "STSJPV 176/2024").

d) Finalmente, se solicita que se declaren contrarios a Derecho el anuncio de licitación y los pliegos del contrato.

SÉPTIMO: Alegaciones del poder adjudicador

El poder adjudicador se opone a la estimación del recurso con los siguientes argumentos:



a) El servicio en cuestión no es una nueva externalización. El poder adjudicador aporta un contrato fechado el 1 de enero de 2007 para el mantenimiento de la sala de calderas del Hospital Alto Deba, entonces ya integrado en Osakidetza, y niega que se haya incumplido el compromiso de no externalizar nuevos servicios.

b) La actual estructura de plantilla no permite la asunción del servicio con medios propios, ya que cuenta únicamente con un ingeniero superior y ocho oficiales generalistas, entre los que no hay profesionales especializados en instalaciones térmicas. Se alega que la prestación del servicio exige profesionales cualificados (incluida la correspondiente habilitación) y con experiencia, en cumplimiento de la normativa técnica y de calidad, y que la Administración dispone de potestad de autoorganización para decidir la forma más eficaz de prestar este tipo de servicios esenciales. Por otro lado, recurrir a listas temporales no sería una solución adecuada, dado el carácter estructural y permanente del servicio y los límites legales para la temporalidad que fija la normativa estatutaria.

OCTAVO: Apreciaciones del OARC / KEAO

En síntesis, la recurrente se basa en que la contratación impugnada infringe los acuerdos de negociación colectiva que limitan la externalización de servicios y en que no se ha justificado adecuadamente la contratación. Para el objeto de la presente Resolución es relevante el siguiente contenido de las memorias incluidas en el expediente:

MEMORIA

Introducción:

En el año 2012, se inauguró el nuevo edificio de la OSI Alto Deba (actualmente OSI Debagoiena), en el que se incorporaban diversos equipos de climatización. Una vez terminado el plazo de garantía de las instalaciones, la OSI Alto Deba ha procedido a adjudicar diferentes expedientes para el mantenimiento de estas instalaciones técnicas, cumpliendo así con la Directiva 2002/91/CE del 16 de diciembre, de eficiencia energética de los edificios, según el Real Decreto 314/2006 de 17 de marzo.



Para un perfecto funcionamiento en orden a garantizar las debidas condiciones de higiene y salubridad en todos los procesos y actuaciones médico-asistenciales que se desarrollarán en los diferentes servicios y unidades del mismo, conforme a la normativa de aplicación. El mantener óptimas las instalaciones térmicas, produce numerosos beneficios al edificio tales como:

- Mayor Rendimiento Energético en los equipos de generación de calor y frío, así como los destinados al movimiento y transporte de fluidos.
- Mejor aislamiento en los equipos y conducciones de los fluidos térmicos.
- Mejor regulación y control para mantener las condiciones de diseño previstas en los locales climatizados.
- Utilización de energías renovables disponibles, en especial la energía solar.
- Desaparición gradual de equipos generadores menos eficientes.

La realización de los trabajos de mantenimiento de la citada instalación de climatización requiere de una alto grado de especialización, tanto de la empresa, como de los profesionales adscritos al mismo, de ahí la exigencia legal de la necesidad de una habilitación empresarial concreta en el ámbito de las operaciones de mantenimiento de las instalaciones térmicas, en concreto de la habilitación administrativa como empresa mantenedora regulada en los artículos 35 y 36 del Reglamento de Instalaciones Térmicas en Edificios aprobado por el Real Decreto 1027/2007, de 20 de julio, no disponiendo Osakidetza, y en concreto la OSI Debagoiena de la citada habilitación como empresa mantenedora, ni de los medios materiales y humanos necesarios para la realización de dicho mantenimiento, conforme a la normativa de aplicación.

El objetivo que se pretende conseguir con la contratación de este nuevo expediente es el funcionamiento ininterrumpido de los equipos de climatización todos los días del año, para lo cual, el servicio a prestar será continuo y con las mínimas interrupciones posibles en orden a garantizar las debidas condiciones de higiene y salubridad en todos los procesos y actuaciones médico-asistenciales que se desarrollarán en los diferentes servicios y unidades del mismo, conforme a la normativa de aplicación.

Todo lo expuesto en los puntos anteriores contribuye a garantizar la Seguridad para las personas y profesionales sanitarios, ya que es fundamental que nuestras instalaciones térmicas se encuentren en un estado óptimo, para que su funcionamiento sea correcto y no se produzca ningún tipo de accidente



(...)

INFORME DE INSUFICIENCIA DE MEDIOS PREVIOS A LA LICITACIÓN DEL MANTENIMIENTO CORRECTIVO Y PREVENTIVO DE INSTALACIONES TÉRMICAS PARA LA OSI DEBAGOIENA.

En base a lo dispuesto en el artículo 116.4f) de la ley 9/2017 e 8 de noviembre de contratos del Sector Público, por el que se transponen el ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo del consejo 2017/23/UE de 26 de febrero 201 (en adelante LCSP), cuando se haga necesario celebrar un contrato de servicios, previamente se deberá justificar adecuadamente la insuficiencia de medios. Justificada la necesidad de contratación del “Mantenimiento correctivo y preventivo de instalaciones térmicas para la Osi Debagoiena”, vista la documentación técnica que recoge el expediente, se emitirá el siguiente informe:

INFORME DE INSUFICIENCIA DE MEDIOS

PRIMERO. En la plantilla de la OSI Debagoiena no existen los medios personales y/o materiales necesarios para atender a los servicios que se requieren en la contratación referida. Por tal motivo se considera a adecuada la externalización mediante un contrato de servicios.

SEGUNDO. Publicar el informe de insuficiencia de medios en el perfil del contratante de conformidad con lo establecido en el artículo 63.3 a) de la LCSP. En base a todo lo anterior y a juicio de la Dirección Económica – Financiera de la OSI Debagoiena, queda suficientemente motivada y justificada la insuficiencia de medios y/o personales necesarios para la prestación del servicio objeto del contrato cuya licitación se pretende.

El presente INFORME DE INSUFICIENCIA DE MEDIOS quedará incorporado al Expediente de Contratación 2025/00660 de la OSI Debagoiena para la licitación y adjudicación.

Asimismo, el contenido de los Acuerdos cuya infracción se alega por la recurrente es el siguiente:

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, 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 acuerdos de negociación colectiva que limitan la externalización de servicios.

Debe desestimarse el motivo de recurso basado en la infracción de los límites a la externalización de servicios que afectan a Osakidetza. El poder adjudicador ha acreditado que, a fecha 1 de enero de 2007 se formalizó un contrato cuyo objeto era el mantenimiento de las instalaciones de calderas del Hospital Alto Deba, centro actualmente integrado en la OSI Debagoiena. Esta prestación es sustancialmente la misma que ahora se pretende adquirir, lo que permite descartar que estemos ante una actividad (o área o servicio) de nueva externalización. A juicio de este Órgano, que el contrato impugnado se refiera a equipos distintos e instalados en 2012 no impide considerar que hay una clara identidad y continuidad en la funcionalidad de ambos contratos. Análoga observación puede hacerse respecto a la extensión del servicio a los centros de salud de la OSI que consta en el nuevo expediente, y que tampoco es una nueva actividad sino una ampliación de un servicio ya externalizado.

b) Sobre la justificación de la externalización

La recurrente alega la insuficiencia de la justificación exigida por el artículo 30.3 LCSP, que 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” (ver también, en el mismo sentido, el artículo 116.4 f) LCSP). Sobre este motivo de impugnación, se observa lo siguiente:

- 1) De acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Supremo (ver la sentencia de 3/11/2011, ECLI:ES:TS:2011:7996, en adelante, “STS de 3/11/2011”), el requerimiento de la “debida justificación” del artículo 30.3 LCSP implica que la necesidad de contratación externa de un servicio 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 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. Este requisito no es de carácter formal y su ausencia no equivale a una simple deficiencia de motivación; por el contrario, la “justificación debida” es un requisito previo para que la Administración pueda ejercer una potestad administrativa de contratar. Asimismo, el artículo 116.4.f) de la LCSP exige que en la fase preparatoria de los contratos de servicios se incluya un informe que justifique adecuadamente la insuficiencia de medios que determina la necesidad de acudir a la contratación externa.

- 2) Como bien señala LAB, la justificación aportada en el expediente es sustancialmente idéntica a que fue objeto de la STSJ PV 176/2024. En ese asunto, el TSJPV entendió que Osakidetza no había hecho “el más mínimo esfuerzo en sustentar su afirmación de que no dispone de medios técnicos ni personales”. Consecuentemente, los pliegos deben anularse, lo que supone 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 contra los pliegos y el anuncio de licitación del contrato “Mantenimiento correctivo y preventivo de instalaciones térmicas para la OSI Debagoiena”, tramitado por Osakidetza, anulando los pliegos y cancelando el procedimiento de adjudicación.



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

TERCERO: De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 57.3 LCSP, levantar la suspensión provisional del procedimiento de adjudicación.

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, 2025eko irailaren 11

Vitoria-Gasteiz, 11 de septiembre de 2025