



EB 2026/036

Resolución 086/2026, de 21 de mayo, 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 el SINDICATO DE LIMPIEZA COLECTIVO UNITARIO DE TRABAJADORES CUT contra los pliegos del contrato “Servicio de limpieza OSI Araba”, tramitado por Osakidetza.

I.- ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO: Con fecha 19 de febrero de 2026 ha tenido entrada 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 interpuesto por el SINDICATO DE LIMPIEZA COLECTIVO UNITARIO DE TRABAJADORES CUT (en adelante, CUT) contra los pliegos del contrato “Servicio de limpieza OSI Araba”, tramitado por Osakidetza

SEGUNDO: El mismo día 19 de febrero se solicitó al poder adjudicador una copia del expediente de contratación 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). La documentación se recibió entre los días 20 y 26 de febrero.

TERCERO: Mediante la Resolución B-BN 009/2026, de 4 de marzo, la Titular del OARC / KEAO acordó la medida provisional de suspensión del procedimiento de adjudicación, sin afectar al plazo de presentación de ofertas.





CUARTO: No constan en el expediente más interesados que el recurrente y el poder adjudicador.

II.- FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO: Legitimación y representación

Consta en el expediente la representación de quien actúa en nombre del sindicato CUT. Por lo que se refiere a la legitimación activa para la interposición del recurso, se observa lo siguiente:

- 1) Según una reiterada doctrina de este Órgano (ver, por todas, la Resolución 114/2024), la legitimación activa para la interposición de un recurso especial requiere que de la estimación de la pretensión se derive la satisfacción de un interés tangible para el recurrente, distinto de la satisfacción moral o del interés en el restablecimiento de la mera legalidad. En particular, el artículo 48 LCSP otorga la legitimación a las organizaciones sindicales cuando de las actuaciones o decisiones recurridas pudiera deducirse que en el proceso de ejecución del contrato se incumplirían por el empresario las obligaciones sociales o laborales respecto de los trabajadores que participan en la realización de la prestación. Esta legitimación depende de que la relación entre el acto impugnado y el incumplimiento sea deducible “fundadamente”, lo que supone que la conexión en la que se base el recurso no puede ser genérica, remota o meramente hipotética (ver, por todas, la Resolución 5/2019 del OARC /KEAO).
- 2) El recurrente impugna determinados contenidos del Pliego de Prescripciones Técnicas (en adelante, PPT). A la vista de lo expuesto en el epígrafe 1) anterior, este Órgano entiende que CUT carece de legitimación para la interposición del recurso en lo referido a las siguientes alegaciones:



- i. CUT alega que la actual configuración de la división del contrato en lotes puede traducirse en “una potencial vulneración de acuerdos laborales y de plantilla vigentes”. Esta alegación no demuestra una relación clara entre el contenido del PPT y la infracción de ninguna norma sociolaboral legal o convencional. Por el contrario, el recurrente simplemente expone que la configuración de los lotes aumentaría la “inseguridad jurídica” al respecto, lo que es un vínculo hipotético y remoto que no sirve para fundar la legitimación.
- ii. Supresión de la Comisión de seguimiento para canalizar la actuación del Plan de limpieza y de otras cuestiones sensibles de la ejecución del contrato (desinfección, cambios organizativos, etc.) que establecía el anterior PPT. A este respecto, CUT impugna la sustitución de la Comisión de Seguimiento establecida en el PPT anterior del mismo contrato por un esquema en el que se atribuyen sus funciones al responsable del contrato. El recurrente afirma que ello puede aumentar la conflictividad de las decisiones del poder adjudicador sobre la ejecución del contrato, con intervención de las autoridades laborales. A juicio de este Órgano, esta explicación no aporta un vínculo suficiente con los intereses sindicales. Entre otros argumentos, resulta que el PPT se limita a regular la figura del responsable del contrato dentro del marco fijado por la LCSP (ver, especialmente, su artículo 62.1), siendo inverosímil que dicho marco sea, por sí solo, un riesgo para los derechos de los trabajadores. Por otro lado, la función del responsable del contrato no impide la actuación de los órganos de diálogo, consulta o acuerdo entre Osakidetza y los trabajadores, ni la posibilidad de estos últimos de reclamar por los cauces correspondientes. Finalmente, en la Comisión de seguimiento no había ninguna representación de los trabajadores de la empresa adjudicataria, por lo que su supresión no merma los intereses sindicales.



- iii. Exigencia de que el PPT establezca de modo inequívoco la exclusión del ámbito del contrato del edificio quirúrgico y de servicios generales. La recurrente entiende que, si bien la citada exclusión es adecuada, debe “blindarse” para excluir la limpieza del nuevo edificio y prestaciones accesorias. Esta petición debe inadmitirse, pues no se solicita la anulación de la cláusula sino su precisión técnica, ámbito que no corresponde al recurso especial. Por otro lado, se trata de una cláusula que, en todo caso, afectaría al contratista o a los licitadores u operadores económicos interesados en el contrato, no a los trabajadores, cuyas funciones profesionales solo podrían alterarse mediante los procedimientos legal o convencionalmente previstos.
- iv. Regulación de los “enseres existentes”. La impugnación de este apartado por supuesta falta de concreción de su alcance no tiene conexión directa con los intereses defendidos por el sindicato y apenas pretende, en el mejor de los casos, una corrección terminológica y de técnica jurídica. Por otro lado, la falta de claridad invocada afectaría en todo caso a los licitadores o al contratista por la vía de la modificación del contrato, mientras que la hipotética afección a los trabajadores siempre debiera producirse, en su caso, de acuerdo con la normativa laboral, cuya aplicación no excluyen los pliegos.
- v. Regulación del “doblaje de cartones”. CUT impugna este apartado porque incluye como obligación de la contratista el “doblaje de cartones”; se alude al incumplimiento de un documento suscrito por varios cargos del poder adjudicador (uno de ellos, el representante de CUT que ahora interpone el recurso y que figura como responsable de limpieza de la OSI) y por el representante de la entonces adjudicataria del contrato. Sin embargo, no consta en el documento la presencia de ningún representante de los trabajadores, por lo que este Órgano estima que no se ven afectados los derechos de estos



últimos y, en definitiva, no se acredita un vínculo directo entre la impugnación y los intereses del recurrente.

- vi. Regulación de la limpieza de camillas estáticas. Se denuncia la falta de adecuación al objeto real del contrato y la incoherencia interna de este apartado, lo que afectaría al principio de transparencia y a la correcta formación de los precios. Sin embargo, nada de todo ello afecta a la satisfacción de los intereses defendidos por CUT.
- vii. Limpieza de elementos de quirófano (extralimitación material y contradicción). Como el propio recurrente reconoce, esta alegación denuncia un contenido que sería contrario al principio de transparencia y a la correcta definición del objeto contractual, pero no consta vínculo alguno con los intereses de los trabajadores que CUT defiende.
- viii. Reparto de lencería. Se alega el riesgo de conflicto operativo y de responsabilidades (incluyendo reclamaciones por clasificación profesional) por la atribución de tareas de reparto de lencería a la adjudicataria, las cuales entran en el ámbito laboral de los celadores. A juicio de este Órgano, estas alegaciones, puramente especulativas, no acreditan una conexión mínimamente clara con los intereses de la recurrente
- ix. Falta de incorporación expresa y completa de las plantillas y centros de Laguardia y Labastida. El recurrente argumenta que la no inclusión de los centros de Laguardia y Labastida en el objeto del contrato distorsiona la comparabilidad de ofertas y traslada incertidumbre a los licitadores sobre el alcance del servicio y su dimensión laboral. Esta afirmación, meramente hipotética y formal, es insuficiente para acreditar un vínculo con la satisfacción de un interés tangible cuya defensa compete a CUT.



- x. Indefinición del “Servicio de atención inmediata”. CUT alega la indeterminación material relevante que supone la imprecisión del PPT en este apartado, lo que podría conducir a infracción de la normativa sobre horarios, jornadas, descansos, etc. A la vista del contenido de la correspondiente estipulación del PPT (página 10) no se observa que esta norma infrinja directamente derecho laboral alguno, quedando en el ámbito de la responsabilidad empresarial del contratista cumplir con esta obligación contractual respetando la legalidad vigente, cuya infracción, en su caso, no se derivaría del contrato.
- xi. “Interlocución”. A la alegación de CUT sobre esta cláusula deben formularse los mismos reparos ya señalados en el epígrafe 2) anterior; la recurrente discute, en síntesis, la sustitución de un sistema “colegiado” de seguimiento de la ejecución contractual por las funciones propias del responsable del contrato, sin acreditar una relación clara entre el reproche y su interés legítimo.
- xii. Regulación de los compactadores de residuos (“quiebra de la claridad licitadora”). En este apartado, CUT alega la vulneración de los principios de transparencia e igualdad de trato y el perjuicio a la libre competencia provocados por la inadecuada redacción del PPT. Se trata de un aspecto que afecta a los operadores económicos, pero no a los derechos de los trabajadores.
- xiii. Regulación del servicio de jardinería. Una vez más, el recurrente justifica su impugnación en este apartado por el perjuicio a la legalidad del procedimiento y a la correcta configuración de su objeto (especialmente, por infracción de la igualdad de trato), aspecto importante para los operadores económicos pero irrelevante para fundar la legitimación de CUT.



- xiv. Inclusión de áreas asistenciales ajenas al ámbito real del contrato y generación de indefinición e inseguridad jurídica. En este apartado, el recurrente alega distorsión en la formación de ofertas (respecto al precio y al diseño del servicio), así como riesgo de que en la ejecución del contrato se exijan prestaciones “ajenas”. Más allá de una mención incidental e hipotética a que las tareas afectadas pueden recaer en el personal que ejecuta la prestación, no se prueba el vínculo entre la pretensión y el interés del sindicato, que es el que caracteriza la legitimación.
- xv. Indeterminación grave del objeto del lote 1. Se denuncia una incoherencia interna del PPT y se alega una conflictividad posterior derivada de ella cuya conexión con la cláusula recurrida es, en el mejor de los casos, genérica e hipotética.
- xvi. En el lote 2, indefinición del alcance y ampliación implícita de prestaciones, con cierto riesgo de conflictos de cargas de trabajo, prevención de riesgos laborales y escenarios de “invasión de funciones” ya judicialmente reprochados. En este apartado, se alega que la redacción del PPT perjudica directamente a los licitadores (las ofertas no son comparables, hay incertidumbre sobre el coste real del contrato...) y también a la plantilla subrogada. Sin embargo, este último perjuicio, que es el que acreditaría la legitimación para interponer el recurso es meramente genérico e hipotético, pues no hay relación directa entre la supuesta infracción y los perjuicios formalmente alegados (conflictos por las cargas de trabajo, impacto en la prevención de riesgos laborales, desorganización...).
- xvii. Incongruencia técnica y falta de transparencia en la regulación del “Sistema de fregado plano”. Se alega una incoherencia en la cláusula que dificulta la comparación entre ofertas y anticipa conflictividad en



la ejecución. No se explica cómo afectan estas circunstancias a los trabajadores que ejecutarían la prestación, cuyo interés es el que legitimaría la impugnación.

xviii. En el lote 2, imputación indebida de medios para necesidades propias ajenas al objeto del contrato. Se alega que no se justifica la exigencia, como maquinaria mínima, de una lavadora industrial y de otros medios técnicos. La conexión expuesta con los intereses de los trabajadores (posible conflictividad y reclamaciones de categoría superior) es meramente hipotética y genérica.

xix. Incongruencia y falta de transparencia en la dotación de contenedores exigida. La recurrente no alega ninguna conexión entre el motivo del recurso y las finalidades institucionales de CUT.

3) A la vista de lo expuesto en el apartado 2) anterior, este órgano solo entrará a resolver el resto de las alegaciones contenidas en el recurso, únicas a las que se referirá en lo sucesivo la presente Resolución.

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

El artículo 44.1 a) de la LCSP prevé que son susceptibles de recurso especial en materia de contratación los contratos de suministro cuyo valor estimado supere los 100.000 euros.

TERCERO: Impugnabilidad del acto

El artículo 44.2 a) de la LCSP señala que podrán ser objeto de recurso 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

De conformidad con el artículo 50.1 LCSP, 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 LCSP.

SEXTO: Alegaciones del recurso

Los argumentos de la recurrente son, en síntesis, los que se exponen a continuación:

- a) CUT alega que se ha infringido el acuerdo formalizado entre ella y el poder adjudicador para dar acceso al recurrente al borrador del PPT y para que el nuevo pliego recogiera el acuerdo de plantillas del HUA Txagorritxu.
- b) La regulación del PPT sobre la limpieza de las sillas de ruedas es contraria al hecho de que dicha tarea es propia de los celadores y no del cuerpo de limpiadoras, lo que supone intrusismo laboral.
- c) La recurrente critica la exigencia de que “todo material de limpieza se almacenará en cuartos especiales destinados exclusiva y específicamente para ello”, seguida de la mención de que “se podrán compartir los almacenes de productos de limpieza con residuos asimilables a urbanos” si se cumplen condiciones higiénicas (con apoyo en el Decreto 21/2015). Esta prescripción genera indeterminación del objeto y de las condiciones exigibles, por lo que se solicita que se defina el régimen de los espacios y sus condiciones técnicas, así como la plena aplicación del Real Decreto 486/1997 y de las obligaciones preventivas.



- d) En el lote 1, el listado de personal con derecho a subrogación es incompleto porque se prevé la cobertura de cinco vacantes de jornada completa, lo que dificulta la presentación de ofertas comparables, homogéneas y transparentes.
- e) En el lote 3 no se incorpora mención alguna a la plantilla mínima a subrogar según los acuerdos vigentes. Ello impide la presentación de ofertas comparables e impacta en la organización del trabajo.
- f) Finalmente, se solicita anular o rectificar los apartados impugnados para que el PPT delimite con precisión qué tareas, qué zonas y qué medios corresponden realmente al contrato, todo ello con respeto a la transparencia de la licitación y de la protección de las condiciones laborales y preventivas de las operarias de limpieza.

SÉPTIMO: Alegaciones del poder adjudicador

El poder adjudicador se opone a la estimación del recurso con los argumentos que a continuación se resumen:

- a) No afecta a la legalidad del PPT el hecho de que no se hubiera compartido previamente un borrador con el sindicato CUT ni con posibles interesados, porque no hay norma que imponga ese acceso previo.
- b) Corresponde a la OSI Araba decidir si una tarea la realiza una división productiva propia o si se dota de medios externos para su realización, sin que haya obligación de trasladar automáticamente el contenido del pliego anterior.
- c) El PPT establece claramente que los materiales deben almacenarse en lugares adecuados e indica que en dichos lugares se podrán almacenar residuos asimilables a urbanos si se cumplen las condiciones legales aplicables.



d) El órgano de contratación es un mero transmisor de la información sobre condiciones de trabajadores afectados por subrogación que suministra el contratista saliente, sin que tenga responsabilidad alguna sobre su alcance o veracidad.

e) No hay una plantilla mínima en el lote 3 que deba subrogarse; el Convenio Colectivo único de sector para empresas concesionarias del servicio de limpieza de Osakidetza (firmado en 2025) contempla plantilla mínima en centros no hospitalarios, pero aún no se ha firmado un acuerdo para ajustar esa plantilla mínima.

OCTAVO: Apreciaciones del OARC / KEAO

A la vista de las alegaciones de los interesados y del resto de la documentación que consta en el expediente, a continuación, se exponen las apreciaciones de este Órgano sobre la viabilidad del recurso.

a) Sobre la infracción de un acuerdo entre la recurrente y el poder adjudicador

CUT alega que Osakidetza ha incumplido un acuerdo expreso de darle acceso al borrador de PPT; dicho acuerdo también incluiría a la obligación de que el PPT recogiera el cumplimiento del acuerdo de plantillas HUA Txagorritxu vigente. Este motivo de impugnación debe desestimarse. La recurrente no ha acreditado la existencia ni el alcance del acuerdo que invoca. A estos efectos, la documentación aportada es del todo insuficiente, pues es una copia de la resolución judicial suspendiendo un procedimiento en el que CUT comparece para señalar que está a la espera de que se le traslade el citado borrador y de que se recoja en él el acuerdo de plantilla. Por su parte, Osakidetza se limita a mostrar su conformidad con la suspensión. Todo ello está muy lejos de suponer el compromiso expreso al que se acoge el recurso. En cualquier caso, este órgano ya ha establecido que, de existir la infracción denunciada, no tendría



repercusión en la validez de los pliegos (ver la Resolución 59/2024 del OARC / KEAO).

b) Sobre la limpieza de las sillas de ruedas

La recurrente sostiene que, según la normativa vigente, es a los celadores a los que corresponde la limpieza de las sillas de ruedas, y no al “cuerpo de limpiadoras”, lo que puede llevar al “intrusismo laboral”. Este argumento debe rechazarse. Una vez que el poder adjudicador ha optado legítimamente por la externalización de una parte de su actividad, ejercida habitualmente por su propio personal, no hay intrusismo alguno si dichas tareas las desempeña el personal de la adjudicataria, pues no se trata de funciones reservadas a funcionario (artículo 44.2 de la Ley 11/2022, de empleo público vasco), o que supongan ejercicio de autoridad y no puedan ser objeto de un contrato de servicios (artículo 17 LCSP). Cuestión diferente sería si los pliegos atribuyeran tareas a determinadas categorías profesionales contradiciendo los convenios colectivos aplicables al personal que ejecuta la prestación, lo que no es el supuesto alegado en el recurso.

c) Sobre el almacenamiento del material de limpieza

CUT critica que el PPT no defina el régimen del espacio dedicado a cuarto de limpieza y que se reconozca expresamente su condición de lugar de trabajo y la plena aplicación de la normativa aplicable en materia de seguridad laboral. Sin embargo, nada obliga a que el PPT reproduzca exhaustivamente toda la normativa aplicable en materia de salud y prevención de riesgos laborales; tampoco es preciso que en dicho documento consten todos los requisitos que esta normativa impone a los espacios de trabajo. Consecuentemente, dado que la recurrente no ha alegado ningún incumplimiento legal expreso imputable a los pliegos, el motivo de recurso debe desestimarse.



d) Sobre el listado de subrogación

CUT alega que el listado de subrogación no contiene información sobre determinados puestos vacantes y no cumple los acuerdos de plantilla subrogable. Debe señalarse que el listado de personal subrogable (artículo 130 LCSP) refleja la información facilitada por el anterior adjudicatario, que Osakidetza se limita a exponer, sin que sea responsable de su veracidad; por el contrario, el poder adjudicador cumple con su obligación solicitando dicho listado, del que es un mero transmisor (ver, por todas, la Resolución 5/2026 del OARC / KEAO y la sentencia del Tribunal Supremo de 22/1/2026, nº 44/2026). Consecuentemente, el motivo de impugnación debe desestimarse.

e) Conclusión

A la vista de lo expuesto, el recurso debe desestimarse íntegramente.

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 / Euskal Autonomia Erkidegoko Kontratuen inguruko Errekurtsoen Administrazio Organoaren titularra:

RESUELVE

PRIMERO: Desestimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por el SINDICATO DE LIMPIEZA COLECTIVO UNITARIO DE TRABAJADORES CUT contra los pliegos del contrato “Servicio de limpieza OSI Araba”, 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, 2026ko maiatzaren 21a

Vitoria-Gasteiz, 21 de mayo de 2026