



EB 2025/068

Resolución 152/2025, de 29 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 “Servicio de limpieza, desinfección y jardinería de los Centros de Salud de la OSI Tolosaldea”, tramitado por Osakidetza.

I.- ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO: Con fecha 13 de mayo 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 limpieza, desinfección y jardinería de los Centros de Salud de la OSI Tolosaldea”, tramitado por Osakidetza.

SEGUNDO: El día 14 de mayo 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 27 de mayo.





TERCERO: Con fecha 27 de mayo se dictó la Resolución B-BN 007/2025 del OARC / KEAO, acordando la suspensión provisional del procedimiento de adjudicación.

CUARTO: Trasladado el recurso a los interesados con fecha 29 de mayo, no se han recibido alegaciones.

II.- FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO: Representación y legitimación

Consta en el expediente la legitimación activa de la recurrente y la representación de M.P.N., que actúa 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) Se alega que el contrato impugnado vulnera el compromiso adquirido por Osakidetza (Servicio Vasco de Salud) de no externalizar nuevos servicios, plasmado en el Decreto 106/2008, de 3 de junio, que recoge un acuerdo de la Mesa sectorial de Sanidad del 14 de marzo de 2008 (en adelante, “Decreto 106/2008”), así como en la Orden de 3 de febrero de 2010, de la Consejera de Justicia y Administración Pública, por la que se dispone la publicación del Acuerdo de la Mesa General de negociación de la Comunidad Autónoma de Euskadi de 18 de noviembre de 2009 (en adelante, “Acuerdo de la Mesa general”). Estas normas establecen la necesidad de justificar de forma adecuada las circunstancias excepcionales para la externalización de servicios. Asimismo, LAB cita la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco nº 176/2024 (en adelante, “STSJPV 176/2024”), que exige dicha justificación, y refiere que la memoria justificativa de la OSI Tolosaldea reconoce que el servicio se externaliza desde el año 2015 (fecha de creación de la OSI Tolosaldea).

b) LAB afirma que no se ha justificado la insuficiencia de medios propios que permitiría la externalización del servicio, tal y como requiere el artículo 30.3 LCSP. En particular, se alega lo siguiente:

- Aunque actualmente no hay personal de la categoría de operario de servicio en plantilla, hay listas de contratación temporal a las que el poder adjudicador puede recurrir. Por otro lado, la recurrente cuestiona que, como afirma la memoria del expediente, haya insuficiencia de medios materiales porque los pliegos no especifican ni la naturaleza del equipamiento requerido ni su coste.



- LAB señala que Osakidetza provee materiales y realiza la reposición y mantenimiento del equipamiento en otros centros, en los que las tareas de limpieza se asumen por la propia organización. Se cita la sentencia 1110/2024 del TSJPV, que indica que el coste económico no justifica, por sí solo, la externalización cuando existe un compromiso previo.
 - El recurso se opone a la justificación basada en la carencia de instalaciones para el almacenamiento seguro de materiales indicando que el Pliego de Prescripciones Técnicas (PPT) ya prevé el uso de cuartos de limpieza específicamente destinados para tal fin.
 - Entre el personal a subrogar contemplado en el expediente no figuran jardineros ni técnicos de desinfección, solo personal de limpieza, lo que genera dudas sobre la efectiva prestación de los servicios de jardinería y desinfección y su posible subcontratación sucesiva, aspecto que podría suponer un incumplimiento del acuerdo regulador sectorial.
- c) Finalmente, se solicita la declaración de contrarios a Derecho del anuncio de licitación y de los pliegos del contrato.

SÉPTIMO: Alegaciones del poder adjudicador

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

- a) Desde la creación de la OSI Tolosaldea en 2015, los servicios de limpieza han sido externalizados. El poder adjudicador aclara que los centros que forman la actual OSI ya externalizaban el servicio con anterioridad a esa fecha (se adjunta documentación acreditativa).
- b) La OSI alega que, aunque existan listas de contratación con personal disponible, no cuenta con puestos adecuados en su plantilla. Suplir esa carencia



exigiría modificar la Relación de Puestos de Trabajo y dotarlos presupuestariamente, lo que requiere tramitaciones administrativas y sindicales complejas. Por otro lado, la provisión de servicios estructurales y permanentes no puede basarse en contrataciones temporales y debe justificar la insuficiencia de medios en la estructura real de la plantilla.

c) El servicio requiere equipamiento especializado cuya adquisición y mantenimiento supondría un coste elevado y recurrente, no previsto en el presupuesto de la OSI. La memoria también señala la falta de infraestructuras adecuadas para el almacenamiento seguro de productos y equipos, aspecto especialmente relevante en un entorno sanitario. El recurso de LAB considera insuficiente esta justificación, alegando que en otros hospitales Osakidetza sí provee el material y que ya existirían espacios de almacenamiento, pero se alega que no es suficiente la existencia de pequeños cuartos de limpieza para justificar la autoprovisión del servicio.

d) El informe aclara que la justificación exigida no requiere un inventario pormenorizado de todos los equipos, sino una explicación razonada de la falta de medios materiales y la inviabilidad de dotarse de ellos. Argumenta también que la comparación con otras entidades de Osakidetza no es aplicable automáticamente porque la OSI Tolosaldea no ha contado históricamente con los recursos para prestar el servicio y la inversión para dotarse de ellos sería ahora desproporcionada.

e) La subrogación viene determinada por la normativa laboral y por el personal efectivamente adscrito al contrato anterior, dándose la circunstancia de que en la empresa saliente sólo existe personal de limpieza a subrogar y no en otras categorías. No obstante, la subcontratación de tareas complementarias está prevista en los pliegos, con limitaciones expresas.



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. Para el objeto de la presente Resolución es relevante el siguiente contenido de la memoria del expediente:

JUSTIFICACIÓN DE LA NECESIDAD E IDONEIDAD DEL CONTRATO RELACIÓN CON EL OBJETO DEL CONTRATO Y SU IDONEIDAD (Artículo 116.4, letra e)

El servicio objeto de contratación, limpieza integral de los centros de salud de la OSI TOLOSALDEA y otros servicios complementarios como: jardinería diversa y retirada de basuras o acciones de DDD, se considera necesario para la prestación de asistencia sanitaria en esta Organización de servicios.

Esta Organización fue creada en el año 2015. Desde su origen, ha confiado en empresas externas especializadas la limpieza de sus instalaciones, por carecer de medios personales y técnicos para su realización.

La presente memoria justificativa tiene como objetivo fundamentar la necesidad e idoneidad de continuar externalizando el servicio de limpieza de nuestras instalaciones mediante un concurso público.

Se profundizará en todos los aspectos relevantes, incorporando nuevos argumentos y perspectivas que refuerzan la decisión de externalizar este servicio esencial.

Justificación de la Necesidad

1. Experiencia Histórica y Eficacia Comprobada

1.1 Trayectoria de 10 Años de Externalización

Desde su creación, la OSI Tolosaldea ha externalizado el servicio de limpieza de la totalidad de los Centros sanitarios y oficinas. Esta práctica ha demostrado ser eficaz, garantizando el cumplimiento de los estándares normativos y de calidad exigidos en el ámbito sanitario.

1.2. Beneficios Obtenidos



- **Cumplimiento Consistente de Normativas:** Las empresas externas han asegurado el estricto cumplimiento de las regulaciones nacionales e internacionales, adaptándose a los cambios legislativos.
- **Calidad y Seguridad Garantizadas:** La externalización ha permitido realizar un seguimiento y control de posibles infecciones ambientales y asegurando la calidad de los productos y procesos.
- **Flexibilidad y Adaptabilidad:** Los proveedores han ofrecido servicios ajustados a las necesidades cambiantes de esta Organización, incluyendo ampliaciones de servicios y adaptaciones tecnológicas.

2. Falta de Medios Humanos Especializados

2. 1. Carencia de Personal con Formación Específica

Esta Organización no dispone en su plantilla de personal con la formación y experiencia necesarias para llevar a cabo la limpieza y desinfección de sus instalaciones.

En la plantilla estructural de la OSI Tolosaldea no existen puestos funcionales de operarios por lo que no hay personal que pueda ser asignado a la actividad objeto de contratación. La plantilla tiene un perfil sanitario y administrativo. Toda la plantilla tiene asignadas funciones inherentes a su categoría profesional sin que se pueda realizar ninguna reasignación de funciones.

2. 2. Impacto en la Operatividad de la OSI

- **Desviación de Recursos:** Enfocar recursos humanos y financieros en áreas no sanitarias podría comprometer la eficacia de las funciones principales de esta OSI.
- **Riesgo de Errores:** La falta de experiencia podría aumentar la probabilidad de errores críticos, afectando la seguridad y calidad de los productos y servicios.

3. Insuficiencia de Medios Técnicos y Materiales

3.1. Necesidad de Equipamiento de Alta Especialización

Los centros sanitarios requieren equipamiento y materiales específicos que esta OSI no posee, precisamos contar con un servicio profesionalizado que garantice una correcta gestión del servicio de limpieza y desinfección adecuada. Este servicio incluye también el manejo integral de plagas (desinfección, desinsectación y desratización-DDD), recogida y traslado de residuos y otras tareas especificadas en el Pliego de Bases Técnicas.



- **Tecnología de Limpieza Avanzada:** Equipos como sistemas de descontaminación y limpieza de alta eficiencia.

- **Materiales Especializados:** Utilización de productos de limpieza y desinfectantes certificados para uso en entornos estériles.

3.2 Costes y Desafíos de Adquisición y Mantenimiento

- **Inversión Inicial Elevada:** La adquisición de este equipamiento representa un coste significativo que podría no ser sostenible.

- **Mantenimiento y Actualización:** Los equipos requieren mantenimiento regular y actualizaciones para cumplir con las normativas vigentes.

3. Infraestructura y Gestión de Residuos

- **Espacios Adecuados:** La OSI carece de instalaciones para el almacenamiento seguro de materiales y equipos de limpieza especializados.

- **Gestión de Residuos:** La limpieza genera residuos que deben ser gestionados conforme a ciertas regulaciones ambientales, lo que implica contar con sistemas especializados.

4. Cambios Normativos y Riesgo Legal

4.1 Beneficios de la Especialización Externa

- **Actualización Continua:** Las empresas especializadas están al día con los cambios normativos y adaptan sus procesos en consecuencia.

- **Asunción de Responsabilidades:** Al externalizar, parte de la responsabilidad legal y operativa es asumida por el proveedor.

5. Enfoque en Competencias sanitarias

- **Concentración en la principal función:** La externalización permite a esta Organización centrarse en sus actividades esenciales, como es la prestación de servicios sanitarios.

- **Optimización de Recursos:** Los recursos humanos y financieros pueden ser dirigidos hacia áreas estratégicas que aporten mayor valor a la institución y a la sociedad.



Una limpieza deficiente puede conducir a infecciones, reacciones adversas y otros problemas de salud en los pacientes.

Análisis de las razones para la externalización del servicio de limpieza

Externalización del Servicio

Ventajas Clave

- Experiencia y Especialización: Acceso inmediato a expertos en el campo.
- Eficiencia de Costes: Costes más bajos y predecibles gracias a economías de escala.
- Flexibilidad y Adaptabilidad: Capacidad para ajustar el servicio según las necesidades.

Riesgos Controlados

- Dependencia de Terceros: Mitigada mediante contratos sólidos y supervisión.
- Cumplimiento Normativo: Garantizado a través de cláusulas contractuales y certificaciones del proveedor.

Beneficios Adicionales de la Externalización

Innovación y Mejora Continua

- Acceso a Tecnologías Avanzadas: Proveedores invierten en innovación para mantenerse competitivos.
- Mejores Prácticas: Implementación de los últimos avances en procesos y protocolos.

Gestión Integral de Riesgos

- Seguros y Garantías: Proveedores cuentan con pólizas que cubren posibles incidentes.
- Responsabilidad Compartida: El proveedor asume responsabilidades legales y operativas, reduciendo el riesgo para esta Organización.

Sostenibilidad y Responsabilidad Ambiental

- Prácticas Ecológicas: Uso de productos y métodos respetuosos con el medio ambiente.
- Cumplimiento Ambiental: Gestión adecuada de residuos y reducción de la huella ambiental.

Mejora en la Calidad del Servicio



- **Certificaciones de Calidad:** Proveedores con certificaciones como ISO 9001 e ISO 14001 aseguran altos estándares.
- **Auditorías Regulares:** Supervisión continua que garantiza el mantenimiento de la calidad.
Relación Beneficio-Costo Optimizada
- **Costes Competitivos:** Gracias a la especialización y economías de escala del proveedor.
- **Eficiencia Operativa:** Reducción de desperdicios y optimización de procesos.

Otros Argumentos

Cumplimiento de Políticas Públicas y Recomendaciones

- **Directrices Gubernamentales:** Las políticas públicas a menudo recomiendan la externalización de servicios especializados para mejorar la eficiencia y eficacia del sector público.
- **Transparencia y Competencia:** La contratación mediante concurso público promueve la transparencia y la competencia, asegurando la mejor relación calidad-precio. La gestión interna de servicios no centrales puede distraer recursos y atención de las áreas clave.

Respuesta a Situaciones de Emergencia

- **Capacidad de Reacción Rápida:** Los proveedores especializados pueden movilizar recursos adicionales rápidamente en caso de emergencias sanitarias o incrementos súbitos de demanda.
- **Continuidad Operativa:** Garantía de continuidad del servicio ante imprevistos, como pandemias o desastres naturales.

Conclusión

La externalización del servicio de limpieza no solo es una continuación lógica de una estrategia hasta ahora llevada, sino que también es la opción más eficaz y eficiente frente a los desafíos actuales y futuros. Los argumentos presentados demuestran que:

- Esta Organización carece de los medios humanos y técnicos necesarios para internalizar este servicio sin comprometer su misión principal y calidad operativa.
- La externalización ofrece beneficios significativos, incluyendo especialización, eficiencia de costes, cumplimiento normativo y flexibilidad.

A la vista de todo ello lo procedente en el caso de la OSI Tolosaldea es proceder a la licitación pública del servicio de limpieza, asegurando una selección transparente y rigurosa del proveedor que mejor se ajuste a las necesidades y estándares de esta Organización.



Por otro lado, el contenido de los Acuerdos de negociación colectiva 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 la externalización del servicio mediante contratos con objeto análogo al que ahora se impugna con anterioridad al inicio de la vigencia de los acuerdos de negociación colectiva invocados en centros que ahora forman parte de la OSI Tolosaldea. Consecuentemente, no puede considerarse que nos encontremos ante la externalización de un nuevo área, actividad o servicio.

- b) Sobre la justificación de la contratación

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). A juicio de este órgano, este motivo de impugnación debe desestimarse por las siguientes razones:

- 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 la 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) Teniendo en cuenta lo expuesto en el apartado 1) anterior, este Órgano entiende que el poder adjudicador ha cumplido suficientemente en la elaboración del expediente con el requisito de justificación establecido en el artículo 30.3 LCSP. En especial, se consideran especialmente significativos los siguientes argumentos:

- No se dispone de plantilla estructural adecuada para asumir el servicio. Como bien indica Osakidetza, sin la previa dotación de los correspondientes puestos de trabajo, es irrelevante la posibilidad de acudir a la contratación temporal porque, además, no se trata de una actividad esporádica, sino permanente.
- La correcta ejecución del servicio requiere de medios técnicos especializados de los que la OSI carece y que sí puede asumir una empresa especializada con menos coste.
- La externalización permite ajustar el servicio a las necesidades cambiantes del poder adjudicador, incluyendo ampliaciones de servicios y adaptaciones tecnológicas y legales.

c) Conclusión

A la vista de lo expuesto en los apartados a) y b) anteriores, el recurso debe desestimarse.



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 limpieza, desinfección y jardinería de los Centros de Salud de la OSI Tolosaldea”, tramitado por Osakidetza.

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

TERCERO: De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 57.4 LCSP, 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, 2025eko irailaren 29a

Vitoria-Gasteiz, 29 de septiembre de 2025