



EB 2025/028

Resolución 102/2025, de 23 de junio, 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 “Servicios de soporte y mantenimiento de los recursos TIC de las áreas de comunicación, colaboración, formación y componentes web de corporativos de Osakidetza”, tramitado por Osakidetza.

I.- ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO: Con fecha 3 de marzo 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 “Servicios de soporte y mantenimiento de los recursos TIC de las áreas de comunicación, colaboración, formación y componentes web de corporativos de Osakidetza”, tramitado por Osakidetza.

SEGUNDO: El día 4 de marzo 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 los días 4 y 11 de marzo.





TERCERO: No constan en el expediente 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, 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 infringirse los acuerdos producto de la negociación colectiva que limitan el recurso del poder adjudicador a la externalización de servicios. Consecuentemente, no cabe duda de que el recurso se fundamenta en un interés legítimo (el cumplimiento efectivo de los citados acuerdos) que se corresponde con los objetivos estatutarios 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 que se resumen a continuación:

a) El expediente impugnado es una repetición de uno anterior que fue objeto de un recurso especial estimado por el OARC/KEAO en su Resolución 211/2024. A juicio de LAB, aunque la memoria justificativa más extensa, Osakidetza sigue sin justificar adecuadamente la externalización del servicio.

b) LAB invoca el Decreto 106/2008, de 3 de junio, que aprueba un acuerdo sectorial 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. Igualmente, la STSJ PV 230/2018, de 28 de junio, impone la necesidad de justificar de forma concreta y específica las razones para externalizar, y de no recurrir a fórmulas genéricas o rituales y cita el Acuerdo de Mesa General de negociación de 18/11/2009 (Orden de 3/2/2010, de la Consejera de Administración y Justicia).

c) LAB alega que Osakidetza no se ha esforzado en revertir la externalización ni para transferir el conocimiento al personal propio de Osakidetza, incumpliendo así el compromiso de revisión de las privatizaciones existentes. El propio PPT prevé la transmisión de conocimiento entre empresas adjudicatarias, pero no al personal propio, lo que contradice el espíritu de los acuerdos y la normativa interna. La recurrente afirma que en otros expedientes similares sí se ha previsto la transmisión de conocimiento al personal propio, lo que evidencia la posibilidad real de hacerlo.

d) Osakidetza dispone de personal propio cualificado (Técnicos Superiores Informáticos y Técnicos Especialistas Informáticos) y de un sistema de listas de contratación temporal que permite asumir las prestaciones objeto del contrato impugnado. En este sentido, se aportan datos concretos sobre el número de profesionales disponibles en las listas de contratación, demostrando la capacidad de Osakidetza para asumir el servicio con medios propios. Asimismo, se alega que la falta de especialización del personal propio alegada por la entidad contratante es consecuencia de su propia inacción en la transmisión de conocimiento durante los últimos años, y no puede servir de justificación para una nueva externalización.

e) La externalización afecta directamente a los trabajadores de Osakidetza que podrían realizar las funciones objeto del contrato, impidiéndoles acceder a estos puestos y vulnerando los compromisos adquiridos en materia de empleo público y gestión interna.

f) 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) Osakidetza alega que el expediente actual no es una copia del anterior y defiende que la memoria justifica adecuadamente la necesidad de externalizar el servicio.
- b) Existen excepciones a los límites de la externalización de servicios fijados en los Acuerdos de Negociación colectiva, tal y como establecen el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco y las Instrucciones internas sobre buenas prácticas en la contratación de servicios, siempre que se justifique adecuadamente la excepcionalidad y el interés público.
- c) El informe alega que, aunque Osakidetza dispone de recursos humanos y bolsas de trabajo, estos no cuentan con la especialización y experiencia necesarias para prestar el servicio cuya contratación se pretende. La complejidad y especialización de los servicios TIC demandados exigen perfiles profesionales con conocimientos técnicos avanzados y experiencia contrastada, los cuales no pueden ser garantizados por los medios internos. En este sentido, se alegan las ventajas de contar con profesionales externos altamente cualificados (conocimiento especializado, eficiencia, gestión de riesgos, innovación, liderazgo, cumplimiento normativo, red de contactos, capacidad de adaptación y satisfacción del cliente, etc.).

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 insuficiencia de medios en contratos de servicios

El “Decreto 106/2008” señala que “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 esta licitación se da la circunstancia excepcional de que las tareas que Osakidetza pretende contratar son tareas que requieren de un alto grado de especialización profesional no acordes a las funciones asignadas a los efectivos de Osakidetza. Esta circunstancia hace que, en este caso sea, no sólo aconsejable, sino necesaria la externalización del servicio, entendiéndose que Osakidetza no infringe los acuerdos de negociación colectiva, pues Osakidetza no dispone del personal preciso para llevar a cabo las tareas a contratar, como se argumenta a continuación.

En la Subdirección de Informática y Sistemas de Información de la Dirección General de Osakidetza en el servicio de Gobernanza, el personal asignado a este servicio es de 2 efectivos, 1 Informático Superior y 1 FP Informático y, solamente este último dispone de plaza fija en la organización. De esto se concluye que el resto de los efectivos están expuestos a verse afectados por las Ofertas Públicas de empleo vigentes, con escasas posibilidades de obtención de plaza fija, puesto que la incorporación a la Administración ha sido recientemente, siendo lo más probable, que sean desplazados por los aspirantes que obtengan plaza.

Igualmente, hay que tener en cuenta que, las personas que conforman las Bolsas de Trabajo de Osakidetza, raras veces disponen de perfiles profesionales tan exigentes (alto nivel especialización que demanda una constante y continua formación y años de experiencia profesional en la gestión de proyectos similares) que garantizan la correcta ejecución de contratos como el que se pretende sacar a licitación.

Por otra parte, el valor principal de nuestros efectivos es el conocimiento del negocio y de la organización cuyo objetivo es garantizar la prestación sanitaria a la ciudadanía. Este conocimiento estratégico y operativo se concreta en la realización de las funciones de gestión y coordinación de todos los equipos de trabajo que intervienen en el correcto funcionamiento del mantenimiento y soporte de los recursos TIC asignados a las áreas de comunicación, colaboración, formación y componentes web corporativos. Estos equipos de trabajo incluyen proveedores de servicios convergentes, responsables de negocio, organizaciones de servicios y proveedores, además de la propia coordinación interna en la Subdirección de Informática. Además, todas las áreas citadas, objeto de la licitación, son áreas transversales que gestionan los procesos asociados a la formación, la comunicación y la colaboración de la totalidad de la plantilla de Osakidetza (plantilla superior a 40.000 profesionales) así como todos esos mismos procesos en relación a la comunicación con la ciudadanía.

Osakidetza no dispone de los medios materiales necesarios ni de la tecnología imprescindible para hacerse cargo del cumplimiento del expediente de referencia ya que, tal y como establece [el artículo 1 del Decreto 255/1997, de 11 de noviembre](#), por el que se establecen los Estatutos Sociales del Ente Público Osakidetza-Servicio vasco de salud, y de conformidad con la Ley de Ordenación sanitaria de Euskadi, el objeto o finalidad de Osakidetza es la provisión de servicios



sanitarios a través de las organizaciones públicas de servicios sanitarios dependientes del mismo.

Entre las funciones de este equipo de trabajo de Osakidetza no está el soporte técnico ni el desarrollo de aplicaciones, ya que ni se dispone de la dimensión suficiente para abordar esta tarea, ni del alto grado de especialización profesional requerido, dado el elevado número de componentes tecnológicos que forman parte de la infraestructura base de Osakidetza, así como la evolución tecnológica de los mismos. Es relevante señalar que la evolución tecnológica está sujeta al mercado y al rápido avance de las tecnologías TIC, especialmente en el momento actual dónde la transformación digital del sector sanitario es una prioridad impulsada y promovida por la Unión Europea, y, como ya hemos mencionado anteriormente, en Osakidetza la prioridad es garantizar la asistencia sanitaria a la ciudadanía por lo que las capacitaciones del personal de la Subdirección se centran en las cuestiones de soporte informático relacionadas directamente con esta prestación sanitaria y no con recursos TIC de las áreas de comunicación, colaboración, formación y componentes web de corporativos de Osakidetza.

En concreto las tecnologías base requeridas para el soporte y mantenimiento de los servicios de comunicación, colaboración, formación y componentes web de corporativos de Osakidetza son: Microsoft O365, Microsoft SharePoint Online, Microsoft SharePoint 2010, Microsoft .NET, Moodle, WordPress, LimeSurvey, Interwoven, Google Analytics, Google Business.

Por todo lo anterior y a la vista de la criticidad e impacto tanto interno como hacia la ciudadanía de las necesidades de la organización, se entiende que queda claramente explicitada la necesidad de disponer de un proveedor especializado en las líneas de negocio requeridas, al disponer éste de la capacidad para proveer un equipo multidisciplinar disponible y capaz de gestionar las necesidades que vayan surgiendo a lo largo de la duración del contrato.

Por ello se concluye:

- Que el personal al servicio de las Organizaciones Públicas tiene ya funciones y tareas asignadas, por lo que las tareas requeridas para este proyecto no pueden ser ejecutadas con medios propios por los motivos expuestos.
- Que, dada la complejidad y el nivel de especialización requerida, se hace imposible que Osakidetza asuma los trabajos objeto de este expediente de contratación, de forma interna con medios propios.
- Que la gestión y coordinación del proyecto la realizarán efectivos de la Subdirección de Informática de la Dirección General de Osakidetza, que alineados con el área usuaria y con amplio conocimiento del negocio interno, garantizarán el cumplimiento de los requisitos, traduciendo las necesidades del negocio al proveedor de tecnología.
- Que, la actividad está incluida entre los servicios que pueden ser contratados, conforme a la Instrucción sobre Buenas Prácticas en la Contratación de Servicios del Gobierno vasco, y no disponiendo Osakidetza de personal cualificado ni personal suficiente para llevar a cabo las acciones enmarcadas dentro del presente contrato se propone contratar a una empresa especializada que cuente con los medios técnicos y recursos personales suficientes para poder llevar a cabo el mismo.

Por todo ello, se considera que queda debidamente acreditada la insuficiencia de medios materiales y personales para llevar a cabo las diversas prestaciones que son objeto de la



licitación, que su objeto y contenido son los más apropiados para su realización, y que la relación de personal y sus condiciones son las idóneas para la prestación adecuada del servicio.

También cabe señalar que el mantenimiento de estos recursos de la organización, han sido encomendados a un proveedor externo durante los últimos 10 años, tal y como se refleja en los siguientes expedientes de contratación:

(SE ADJUNTA UN CUADRO DETALLADO)

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:

- 1) De acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Supremo (TS), 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 (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”) señala que la justificación debe ser especialmente estricta “...cuando 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) 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 medios 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 y 191.1 j) de la Ley 11/2022, de 1 de diciembre, de empleo público vasco (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).

- 3) El Decreto 106/2008 y el Acuerdo de Mesa General limitan, en síntesis, la contratación de servicios que no estuvieran ya externalizados en el momento de iniciarse su vigencia. No obstante, 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, por ejemplo, la Resolución 62/2024 del OARC / KEAO). Ninguna de ambas normas contiene especificaciones que permitan entender cuáles podrían ser las citadas razones excepcionales que permitirían que ciertos contratos quedaran excluidos de la prohibición. Tampoco le consta a este Órgano que las partes signatarias de los acuerdos hayan pactado una interpretación común del alcance de los límites de la externalización (por ejemplo, en las Comisiones de seguimiento correspondientes u órganos bilaterales similares).
- 4) No obstante, la falta de referencias normativas claras o de acuerdos interpretativos no han impedido a este Órgano considerar justificado que, excepcionalmente, pueda celebrarse un contrato en principio contrario a la prohibición de externalización. Es el caso, por ejemplo, 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), 16/2023 (alto grado de especialización requerido, situación temporalmente acotada, asistencia puntual a proyectos financiables por los fondos Next Generation) y 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).

5) Partiendo de que Osakidetza reconoce que el servicio estaría, en principio, incluido en el ámbito de la prohibición de externalización (en particular, no consta que estuviera ya contratado en la fecha de inicio de la vigencia del Decreto 106/2008), deben analizarse las razones alegadas por el poder adjudicador para defender la existencia de una excepción a dicha prohibición. A juicio de este Órgano, el recurso debe estimarse porque dichas razones no son suficientes para desvirtuar la clara preferencia de los acuerdos de negociación colectiva por la asunción de los servicios con medios propios por los siguientes motivos:

- Se trata de un servicio estructural y permanente dentro de la actividad del poder adjudicador, que requiere una prestación continuada y periódica (no puntual) y cuya importancia económica es significativa.
- Aunque la prestación pueda requerir un alto grado de especialización, se trata, en definitiva, de actuaciones de soporte y mantenimiento informático, plenamente incluidas en las tareas atribuidas a categorías profesionales propias del poder adjudicador.
- Lo expresado en los dos epígrafes anteriores hace suponer que la contratación impugnada puede perjudicar de modo relevante la promoción profesional del personal del poder adjudicador o el acceso al empleo público de otros profesionales, cuya defensa es una de las finalidades de la fijación de límites a la externalización (ver, por ejemplo, la Resolución 88/2019 del OARC / KEAO).

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 “Servicios de soporte y mantenimiento de los recursos TIC de las áreas de comunicación, colaboración, formación y componentes web de corporativos de Osakidetza”, tramitado por Osakidetza, 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 57.4 de la LCSP, requerir al poder adjudicador para que informe a este Órgano de las medidas adoptadas para dar cumplimiento a la presente Resolución.

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 ekainaren 23a

Vitoria-Gasteiz, 23 de junio de 2025