



Recurso nº 1546/2025 C. A. Illes Balears 96/2025

Resolución nº 1845/2025

Sección 1ª

**RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL
DE RECURSOS CONTRACTUALES**

En Madrid, a 18 de diciembre de 2025.

VISTO el recurso interpuesto por D. J. L. C. R. , en representación de SEVERIANO SERVICIO MOVIL, S.A.U., contra los pliegos del procedimiento de contratación del “*Suministro e instalación de etiquetas electrónicas y software de gestión asociado para sistema de doble cajetín*”, expediente HMAN CA 49/25, convocado por el Servicio de Salud de las Illes Balears, el Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO.

Primero. En fecha 5 de septiembre de 2025 se ha publicado en la Plataforma de Contratación del Sector Público el anuncio y los pliegos de la licitación que nos ocupa.

Se trata de un contrato de suministro, por procedimiento abierto y tramitación ordinaria, que tiene por objeto el suministro e instalación de etiquetas electrónicas y software de gestión asociado para sistema de doble cajetín para el Hospital de Manacor. Se trata de un contrato de valor estimado 117.170,09 € con un periodo de ejecución de 45 días. La licitación está sujeta a 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 (LCSP, en adelante).

La fecha de presentación de ofertas finalizó el 22/09/2025 a las 10:00.

Según la letra I del cuadro de características del PCAP *“Está habilitado en PLACE un apartado de preguntas sobre la licitación. Las respuestas emitidas tendrán carácter vinculante a los pliegos”*.

Los criterios para la selección del licitador, a través de procedimiento abierto, son evaluables mediante un juicio de valor (con una ponderación de 10 puntos por el diseño gráfico y funcional del software) y evaluables mediante la aplicación de fórmulas: oferta económica (60 puntos), ampliación del plazo de garantía (20 puntos), baterías de las etiquetas encapsuladas (5 puntos) y software compatible con multidispositivo (5 puntos).

Según la memoria justificativa, el objeto del contrato es *“la dotación de equipamiento, en particular de etiquetas electrónicas y software de gestión que posibilite la gestión mediante sistema Kanban o de doble cajón en los almacenes periféricos del nuevo edificio ambulatorio con el objeto de poder realizar una gestión adecuada de los recursos materiales a disposición de los profesionales para el desarrollo de su actividad. (...) La utilización del sistema Kanban permite maximizar la eficiencia del almacenamiento, facilitar la trazabilidad de los productos, realizar un inventario a tiempo real y en consecuencia mejorar los tiempos de respuesta en la atención sanitaria indirecta. (...) Este sistema, ampliamente validado en el entorno hospitalario y en otros sectores de alta exigencia operativa, permite una reposición automatizada basada en el consumo real, mediante tarjetas o contenedores que actúan como señales visuales que disparan la solicitud de reposición. Su implantación reduce significativamente los tiempos de gestión administrativa, evita roturas de stock y elimina pedidos innecesarios, alineando el nivel de existencias con el ritmo real de consumo asistencial*.

Además, el sistema Kanban mejora el control y la trazabilidad del material, facilita la implantación de indicadores de gestión logística (KPIs) y se integra fácilmente en modelos de almacenamiento por doble compartimento, optimizando el espacio disponible y minimizando los errores humanos en la reposición y distribución”.

A pesar de que no existe división en lotes, en el apartado 2 del PPT se indica que el único está compuesto de los siguientes sublotos: en etiquetas electrónicas (3000 etiquetas), Gateway (Puerta de enlace) (15 unidades) y Software de gestión (1 unidad).

En cuanto a las etiquetas electrónicas, el Pliego de Prescripciones Técnicas (Anexo I Sublote 1.1) establece que el sistema de etiquetas electrónicas *“deberá permitir la gestión de inventarios automatizada, mediante el método Kanban. Las ubicaciones de producto deberán identificarse mediante un solo e-tag. Las etiquetas electrónicas deberán indicar los datos básicos del producto almacenado (código, denominación, pacto de stock, almacén, etc.). Asimismo, el e-tag deberá poder mostrar información básica a los usuarios (compartimentos llenos/vacíos, roturas de stock, fechas previstas de reposición, etc.).*

El medio físico que utilizarán las diferentes partes integrantes del sistema de etiquetas electrónicas para la interconexión e intercambio de datos será la propia red informática de Ibsalut, con la que deberá ser totalmente compatible.

- *Las etiquetas deberán tener unas dimensiones máximas de 105x45x15 mm*
- *La pantalla tendrá una dimensión mínima de 65x25 mm*
- *Deberán ser suministradas con batería con una duración aproximada de 5 años de uso*
- *Dotadas de sistema de sujeción compatible con cestas ISO*
- *Deberá cumplir, como mínimo, con los estándares FCC, CE y RoHS.*
- *La botonadura debe poder ser accionada con una sola mano*
- *Deben ser resistentes a la humedad, al polvo y productos que posibiliten su limpieza según protocolos hospitalarios*
- *Protocolo de comunicación Bluetooth LE 5.0 con rango de transmisión mínimo de 30 metros”.*

Respecto del Sublote 1.2 Gateway (Puerta de enlace), el PPT establece los siguientes requisitos:

- *“Dimensiones máximas aproximadas de 160 x 160 x 40 mm*

- *Peso máximo: 170 gr.*
- *Material: ABS o similar.*
- *Rango en área abierta de mínimo 15 metros.*
- *Interfaz: Network Interface/USB Interface.*
- *Posibilidad de instalación a techo, a pared u horizontal.*
- *Protocolo WiFi: IEEE 802.11 b/g/n • Potencia WiFi: 18dBm*
- *Protocolo Bluetooth LE 5.0 compatible con las etiquetas electrónicas*
- *Rango de temperatura de trabajo mínimo -5°C - +40°C"*

Segundo En fecha 26 de septiembre de 2025 se ha presentado el recurso que nos ocupa en que el recurrente invoca que la descripción de las etiquetas y gateways implica una restricción a la libre competencia y debe, por tanto, ser anulada. Sostiene que el PPT requiere unas medidas mínimas, temperatura de operación y un protocolo de comunicación concretos, que sólo lo cumpliría un fabricante que comercializa su producto bajo la marca Minew Tag. Señala que la imposición de tolerancias milimétricas y protocolos únicos supone, en la práctica, favorecer a un único fabricante, en contra del principio de libre competencia. Así, sigue invocando que el 80 % del mercado de este equipamiento no tiene acceso a participar en esta licitación, pues fabricantes que comercializan etiquetas electrónicas y Gateway bajo las marcas Sertag, Skong, Solum, Atec y Sepioo no cumplen los requisitos exigidos por el órgano de contratación.

Manifiesta que pese a que todas las etiquetas y antenas analizadas tienen equivalencia funcional y satisfarían la necesidad administrativa identificada, consistente en la dotación de etiquetas electrónicas y software de gestión que posibilite la gestión mediante sistema Kanban o de doble cajón en los almacenes periféricos, lo cierto es que la mayoría de la oferta en el mercado existente no podría acceder a este concurso, dadas las condiciones de acceso que ha impuesto el órgano de contratación.

Por lo demás, señala que las respuestas a las consultas dadas durante el procedimiento de licitación (aceptando una diferencia de ± 1 mm para las etiquetas y ± 5 mm para los gateways) crean inseguridad y contradicen el párrafo segundo de la cláusula 3 del PPT párrafo segundo (*“Si alguna de las características establecidas en las especificaciones técnicas determinara marca o modelo exclusivo, éstas serán tomadas únicamente como equivalente, sin que el hecho de no ajustarse exactamente sea causa de exclusión”*).

Por todo ello considera que las especificaciones técnicas constituyen una barrera técnica injustificada que limite la concurrencia, vulnerando los principios de igualdad, libre competencia y proporcionalidad, por lo que solicita la declaración de nulidad de los pliegos. Asimismo, solicita la suspensión del expediente de contratación.

Tercero. Se ha remitido el expediente y el informe del artículo 56.2 de la LCSP por el órgano de contratación.

En este informe el órgano de contratación se opone tanto al fondo del recurso como a la solicitud de suspensión. Tras aludir a la discrecionalidad técnica del órgano de contratación para establecer el contenido de los Pliegos de Prescripciones Técnicas, señala que las características técnicas del producto se han establecido para responder estrictamente a las necesidades de la Administración. Así, las especificaciones técnicas se justifican por el rendimiento y la funcionalidad imprescindibles para el correcto desarrollo del servicio en el entorno sanitario:

- *“Tecnología Low Bluetooth Energy 5.0 (BLE 5.0): La exigencia de BLE 5.0 para los gateways y dispositivos no es arbitraria, sino esencial. Sus beneficios son cruciales para el sistema de gestión de materiales:*
 - o *Mayor Alcance y Velocidad: Permite la comunicación hasta 240 metros y una mayor velocidad de transferencia de datos, esencial para la eficiencia en grandes almacenes.*
 - o *Mayor Capacidad de Transmisión (IoT a Gran Escala): Ofrece un 800% más de capacidad de datos, fundamental para la gestión de redes de dispositivos IoT simultáneos y detallados.*

- o *Seguridad y Eficiencia: Garantiza una conexión segura mediante cifrado AES de 128 bits y una eficiencia energética que extiende la vida útil de la batería, minimizando costes de mantenimiento.*
- *Amplio Rango de Temperatura Operacional: La exigencia de este rango no es aleatoria, sino un requisito funcional directo y proporcionado.*
 - o *Responde a la posibilidad real de que los dispositivos deban instalarse dentro de cámaras refrigeradas para la gestión de productos termolábiles (medicamentos y materiales sensibles a la temperatura).*
 - o *Garantiza la mayor cobertura de gestión de productos sanitarios, esenciales para la misión del Hospital de Manacor.*
- *Dimensiones y Suministro: Las dimensiones están dictadas por las necesidades funcionales de instalación y ubicación en elementos estructurales y sistemas de almacenaje existentes. La garantía de suministro de repuestos por 10 años responde al principio de seguridad jurídica y a la necesidad de asegurar la vida útil y continuidad de la inversión pública.*

Tal y como se dio respuesta a la consulta realizada el 18 de septiembre, las medidas propuestas para las etiquetas 65x25mm pueden ser aproximadas, pero con un mínimo de margen (+/- 1 mm) ya que el órgano de contratación señala que con estas medidas sabe que con estas medidas que entra y es legible toda la información que necesita. Cuanto más aumentemos la medida de las etiquetas menos cantidad de ellas cabrán en las cestas de doble cajetín y si reducimos mucho las medidas no se podrán leer por parte de los asistenciales ya que la información que necesitamos es:

- *Código qr*
- *Descripción material*
- *Almacén*
- *Ubicación*

- *Código sap*
- *Cantidad pactada*
- *Número ean-13*
- *Reposición normal*
- *Reposición urgente*
- *pulsador”*

Considera que las características respetan el principio de proporcionalidad garantizando la igualdad y libre competencia de los posibles candidatos, señalando que:

1. *“Las especificaciones son las mínimamente exigibles para garantizar el nivel de calidad y seguridad sanitaria requerido. Eliminar estos requisitos, como pretende la recurrente, comprometería la funcionalidad del sistema y contravendría el objetivo de obtener la mejor relación calidad-precio.*
2. *La libre concurrencia se encuentra expresamente protegida, ya que el Pliego de Prescripciones Técnicas (PPT) indica: “si alguna de las características establecidas en las especificaciones técnicas determinara marca o modelo exclusivo, éstas serán tomadas únicamente como equivalente, sin que el hecho de no ajustarse exactamente sea causa de exclusión”.*
3. *Realidad del Mercado: Existe constancia técnica de que varias etiquetas electrónicas y gateways en el mercado se ajustan a las características mínimas exigidas, lo cual desvirtúa la acusación de exclusividad de marca o modelo”.*

Respecto de este último punto, en su informe remite a un enlace de la marca SOLUM, señalando que dispone de un ACCES POINT tipo USB de dimensiones muy reducidas que puede ser conectado a un ordenador o punto de acceso wifi ya existente en el hospital, con lo que salvaría el tema del tamaño del ACCESS POINT. Asimismo, remite a una página no oficial donde consta el Manual de usuario de la etiqueta electrónica SOUM CD16BTS01X.

Y en referencia a la tecnología BLE y versiones superiores como BLE 5.0 o BLE 5.1 etc., remarca que se trata de una tecnología que NO SON EXCLUSIVAS de MINEW. Señala que “es un estándar abierto definido por el Bluetooth SIG y hay muchas empresas que lo usan (SERTAG, ZKONG, GOOD DISPLAY, BEONTAG, por ejemplo.).

Dice que adjunta fichas de SOLUM y MINEW que no se encuentran anexas al informe ni en el expediente remitido.

Cuarto. De acuerdo con el documento 11 del expediente administrativo, se han presentado al procedimiento de licitación:

1. SEVERIANO SERVICIO MÓVIL, S.A.U. (recurrente).
2. COMERCIAL MÉDICA REMEX, S.L.

La recurrente presentó su oferta el 21 de septiembre a las 17:58 horas.

Quinto. Según los documentos 7-10 del expediente administrativo, se formularon las siguientes preguntas:

“Buenos días,

Dado que algunas de las especificaciones del Pliego de Prescripciones Técnicas (PPT) , como por ejemplo, las dimensiones mínimas exigidas para la pantalla de las etiquetas (65 x25 mm) (página 11) podrían no cumplirse exactamente en determinados productos que se encuentran en el mercado (ofertando, por ejemplo, etiquetas con dimensiones ligeramente menores, pero que cumplen la misma función y garantizan la plena operatividad del suministro), solicitamos al órgano de contratación que proporcione información sobre las siguientes cuestiones: ¿Debe entenderse que la cláusula 3 del PPT que indica que “Si alguna de las características establecidas en las especificaciones técnicas determinara marca o modelo exclusivo, éstas serán tomadas únicamente como equivalente, sin que el hecho de no ajustarse exactamente sea causa de exclusión” permite ofertar productos cuyas características técnicas no se ajusten estrictamente a las dimensiones señaladas, siempre que el producto sea funcional y equivalente en cuanto a

prestaciones? ¿Cuál es el margen de flexibilidad admitido con medidas, formatos u otras especificaciones técnicas que, sin afectar a la finalidad del contrato, pudieran no cumplirse literalmente? ¿Se valorará la equivalencia funcional de los productos como criterio suficiente para no considerar la oferta excluida? Muchas gracias.”

Respuesta (18/09):

“Buenos días, perdone la demora, la respuesta a su consulta es Las medidas propuestas para las etiquetas 65x25mm pueden ser aproximadas pero con un mínimo de margen (+- 1 mm) ya que sabemos que con estas medidas entra y es legible toda la información que necesitamos. Cuanto más aumentemos la medida de las etiquetas menos cantidad de ellas cabrán en las cestas de doble cajetín y si reducimos mucho las medidas no se podrán leer por parte de los asistenciales ya que la información que necesitamos es:

- *Código qr*
- *Descripción material*
- *Almacén*
- *Ubicación*
- *Código sap*
- *Cantidad paquete*
- *Número ean-13*
- *Reposición normal*
- *Reposición urgente*
- *pulsador”*

Pregunta (19/09):

“Buenas tardes. ¿Podrían indicarnos si existe un margen en las especificaciones del tamaño y peso de los gateways? EN caso afirmativo, ¿cuál es ese margen? Por otro lado, ¿hay margen para ofertar un protocolo diferente de comunicación entre la antena y las etiquetas al Bluetooth LE 5.0? Muchas gracias. Un saludo”

**Respuesta:**

“Hola, si podría admitirse un margen como se expresa en los pliegos. ¿Concretar ese margen?: una variación de + - 5% en tamaño y peso. Sobre la segunda pregunta, la respuesta es no: se requiere Bluetooth LE 5.0 al considerarse el más actualizado y con mejores funcionalidades. Gracias”

Sexto. En fecha 16 de octubre, la Secretaria General del Tribunal, por delegación de este, resuelve la concesión de la medida cautelar consistente en suspender el procedimiento de contratación, sin que esta afecte al plazo de presentación de ofertas ni impida su finalización, de conformidad con lo establecido en los artículos 49 y 56 de la LCSP, de forma que según lo establecido en el artículo 57.3 del mismo cuerpo legal, será la resolución del recurso la que acuerde el levantamiento de la medida adoptada.

Séptimo. La Secretaría del Tribunal en fecha 21 de octubre de 2025 dio traslado del recurso interpuesto al otro licitador, otorgándole un plazo de cinco días hábiles para que, si lo estimase oportuno, formulase alegaciones; no habiendo hecho uso de este derecho.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. El presente recurso se interpone ante este Tribunal, que es competente para resolverlo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 46 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 (LCSP) así como en el Convenio de colaboración entre el Ministerio de Hacienda y la Comunidad Autónoma de Illes Balears sobre atribución de competencia en materia de recursos contractuales de fecha 23 de septiembre de 2024 (BOE de fecha 02/10/2024).

Segundo. En cuanto al plazo de interposición, el recurso se ha formalizado dentro de los 15 días hábiles desde la publicación de los pliegos en el perfil del contratante (artículo 50.1 b) primer párrafo de la LCSP).

Tercero. Según el apartado 1 del art. 44 LCSP que dispone: *“Serán susceptibles de recurso especial en materia de contratación, los actos y decisiones relacionados en el*

apartado 2 de este mismo artículo, cuando se refieran a los siguientes contratos que pretendan concertar las Administraciones Públicas o las restantes entidades que ostenten la condición de poderes adjudicadores:

- a) Contratos de obras cuyo valor estimado sea superior a tres millones de euros, y de suministro y servicios, que tenga un valor estimado superior a cien mil euros.”*

Por su parte, el apartado 2 del citado artículo reconoce la impugnabilidad de los pliegos del contrato, con lo que, a la luz del valor estimado del contrato que nos ocupa, tanto el acto recurrido como el contrato en el que se dicta, son susceptibles de recurso especial en materia de contratación.

Cuarto. En relación a la legitimación para recurrir pliegos, este Tribunal ha señalado de forma reiterada la necesidad de que el recurrente haya participado en la licitación o se haya visto impedido de hacerlo en base a las restricciones introducidas en los pliegos objeto de recurso, pues no resulta admisible un recurso especial en materia de contratación basado en un mero interés en la legalidad abstracta del procedimiento de licitación, no admitiéndose una acción popular en esta materia.

En el presente caso, tal y como se indica en el antecedente de hecho cuarto, la recurrente ha presentado oferta, pero lo ha hecho antes de interponer el recurso, por lo que debe analizarse la previsión del art. 50.1.b) de la LCSP cuando señala que *“Con carácter general no se admitirá el recurso contra los pliegos y documentos contractuales que hayan de regir una contratación si el recurrente, con carácter previo a su interposición, hubiera presentado oferta o solicitud de participación en la licitación correspondiente, sin perjuicio de lo previsto para los supuestos de nulidad de pleno derecho”*.

Como ya indicamos en nuestra resolución nº8/2023, de 13 de enero, con cita de la resolución nº1381 /2022 de 3 de noviembre:

“Como ha razonado este Tribunal, entre otras, en Resolución nº 1100/2022, de 21 de septiembre y nº 700/2021, de 11 de junio, recordando otras anteriores: “es ostensible que no es similar la posición del licitador recurrente, que la del recurrente licitador, pues en el primer caso, nos encontramos con un sujeto que presenta una propuesta, y sin embargo,

pretende cambiar las reglas a posteriori". Se aludía, en particular, a la Resolución n° 728/2019, de 27 de junio, en la que se indicaba que la inadmisibilidad se aplica "a quien, siendo ya licitador por haber presentado su proposición, aceptando con ello el contenido de los pliegos y sometiéndose a los mismos, conforme a las previsiones del art. 139 LCSP, sin embargo, viene posteriormente, en contradicción con ello, a interponer recurso especial impugnando los pliegos. Distinta es la situación de aquel empresario que, estando interesado en concurrir a la licitación, y advirtiendo la existencia de algún vicio de legalidad en los pliegos, interpone recurso frente a los mismos y, para evitar verse perjudicado ante una eventual desestimación de su recurso, dado el carácter preclusivo del plazo de presentación de proposiciones, formula posteriormente su oferta en el procedimiento de licitación en el que ya ha impugnado los pliegos. En este caso su recurso es admisible, y además se salva el óbice que, respecto de la impugnación de los pliegos, viene advirtiendo este Tribunal en relación con la legitimación de aquel recurrente que no presenta oferta a la licitación". Por tanto, señalaba este Tribunal que "no cabe sino concluir que en el régimen establecido por la vigente LCSP la admisibilidad del recurso especial frente a los pliegos requiere que el empresario que estime procedente cuestionar y que no constituya un supuesto de nulidad de pleno derecho, tenga que impugnar los mismos antes de presentar su oferta para que su recurso resulte admisible, y, una vez formulado dicho recurso, si el vicio de invalidez denunciado no le imposibilita participar en la licitación, habrá entonces de formular su proposición en dicho procedimiento".

Consta que la recurrente presentó oferta después de publicadas las respuestas a las consultas en las que fundamenta parte del recurso, lo que supone una aceptación de las mismas, sin invocar ningún motivo específico de nulidad de pleno derecho, luego es evidente que concurre el óbice a la admisibilidad recurso previsto en el art. 50.1.b cuarto párrafo de la LCSP.

Por lo tanto, debe inadmitirse el recurso por falta de legitimación del recurrente, ex artículo 55 b) de la LCSP.

Por todo lo anterior,

VISTOS los preceptos legales de aplicación

ESTE TRIBUNAL, en sesión celebrada el día de la fecha **ACUERDA**:

Primero. Inadmitir el recurso interpuesto por D. J. L. C. R. , en representación de SEVERIANO SERVICIO MOVIL, S.A.U., contra los pliegos del procedimiento de contratación del “*Suministro e instalación de etiquetas electrónicas y software de gestión asociado para sistema de doble cajetín*”, expediente HMAN CA 49/25, convocado por el Servicio de Salud de las Illes Balears.

Segundo . Levantar la suspensión del procedimiento de contratación, de conformidad con lo establecido en el artículo 57.3 de la LCSP.

Tercero. Declarar que no se aprecia la concurrencia de mala fe o temeridad en la interposición del recurso, por lo que no procede la imposición de la multa prevista en el artículo 58.2 de la LCSP.

Esta resolución es definitiva en la vía administrativa y contra la misma cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Baleares, en el plazo de dos meses, a contar desde el día siguiente al de la recepción de esta notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 10.1. letra k y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

LA PRESIDENTA
LAS VOCALES