



VICEPRESIDENCIA
PRIMERA DEL GOBIERNO

MINISTERIO
DE HACIENDA

SUBSECRETARÍA

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL
DE RECURSOS CONTRACTUALES

Recurso nº 2161/2025

Resolución nº 560/2026

Sección 1ª

RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL DE RECURSOS CONTRACTUALES

En Madrid, a 26 de marzo de 2026

VISTO el recurso interpuesto por D. A. R. M., en representación de CLUB ECUESTRE VALENCIA, S.L., contra los pliegos del procedimiento *“Realizar los servicios de estabulación, alimentación, y guarda de equinos de la Unidad de Caballería de la Jefatura Superior de Policía de la Comunidad Valenciana, además de otros servicios para el normal desarrollo de su actividad”*, expediente Z26CO002/050, convocado por MINISTERIO DEL INTERIOR-CUERPO NACIONAL DE POLICÍA-DIVISIÓN ECONÓMICA Y TÉCNICA; el Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO.

Primero. El 5 de diciembre de 2025, a las 9:41 horas, se publica, en el perfil del contratante alojado en la Plataforma de Contratación del Sector Público (PLACSP), el mismo día en el Diario Oficial de la Unión Europea (DOUE), y el 15 de diciembre en el Boletín oficial del Estado (BOE) el anuncio de licitación del contrato de servicios de estabulación, alimentación, y guarda de equinos de la Unidad de Caballería de la Jefatura Superior de Policía de la Comunidad Valenciana, además de otros servicios para el normal desarrollo de su actividad, número de expediente Z26CO002/050, convocado por la División Económica y Técnica, del Cuerpo Nacional de Policía. Los pliegos se alojaron para su descarga en la PLACSP el mismo día 5 de diciembre, a las 13:24 horas.

El Contrato, calificado como servicios, con nomenclatura CPV 77500000, servicios de cría de ganado, 03322300, caballos y 98300000, servicios diversos, tiene un valor estimado de

769.947euros, IVA excluido, tramitándose por procedimiento de contratación abierto, tipo de tramitación ordinaria, y presentación oferta electrónica. El contrato está sujeto a regulación armonizada.

En lo que aquí importa, el cuadro de características del Pliego de Cláusulas Administrativas particulares, que es un pliego modelo tipo (cuadro del PCAP), establece.

“2.- VALOR ESTIMADO DEL CONTRATO Y PRESUPUESTO BASE DE LICITACIÓN.

2.1.- Valor estimado.

Teniendo en cuenta que el año 2028 es bisiesto, los dos años de contrato (731 días) ascienden a 385.237,00 € sin IVA que, sumados a la prórroga de veinticuatro meses prevista (730 días) y 384.710,00 € sin IVA, el valor estimado del contrato asciende a 769.947,00 € sin IVA.

Suponiendo un precio medio de mercado por la estancia diaria de un caballo de 18,76 € por día IVA incluido, sin IVA resulta 15,50 €.

El detalle del coste diario por caballo es el siguiente:

Trabajo mozos	2.94€
Box, guardarnés, caminador, pista interior y exterior, duchas.	3,20€
Tres comidas al día	3,24€
Cama de viruta	1,47€
Costes indirectos	3,10€
Beneficio industria	1,55€
Total por animal y día	15,50€

Dado que el contrato es para 34 equinos, y teniendo en cuenta que no sólo es la estancia, sino la utilización de una serie de instalaciones para entrenamiento, y también para uso de los funcionarios de la Unidad de Caballería, se considera correcta la cantidad de 15,50 € sin IVA por animal atendido y día.

2.2.- Presupuesto base de licitación.

Acorde con lo establecido en el artículo 100 de la Ley de Contratos del Sector Público, el presupuesto base de licitación se refleja en la siguiente tabla:

Descripción	Importe	IVA (21%)	Presupuesto Base de Licitación
Servicios de estabulación, alimentación y guarda de equinos de la Unidad de Caballería de la Jefatura Superior de Policía de la Comunidad Valenciana.	385.237,00 €	80.899,77 €	466.136,77 €

Tal y como se establece en el art.100 de la Ley 9/2017 de Contratos del Sector público, el desglose del presupuesto base de licitación queda de la siguiente manera:

COSTES DIRECTOS (70%)	326.295,74€
COSTES INDIRECTOS (20%)	93.227,35€
BENEFICIO INDUSTRIAL (10%)	46.613,68€

(...) 14.- SISTEMA DE DETERMINACIÓN DEL PRECIO, PAGO, ABONOS A CUENTA Y REVISIÓN DE PRECIOS.

14.1.- Sistema de determinación del precio.

El sistema de determinación es por importes unitarios por animal atendido al día, teniendo en cuenta un máximo de 34 equinos y que el precio unitario por animal al día es de 18,76 € IVA incluido.

14.2.- Pago del precio.

El pago se hará efectivo mediante pagos periódicos mensuales, en base a la factura presentada por el contratista y conformada por la unidad encargada del seguimiento de la ejecución del contrato.

La factura se extenderá por meses naturales vencidos.

El importe de la factura se calculará multiplicando el precio unitario diario (euros caballo/día) por el número de días que ha permanecido cada caballo de forma efectiva en la instalación en el mes en cuestión.

(...)12.- CRITERIOS PARA LA ADJUDICACIÓN DEL CONTRATO Y PONDERACIÓN DE LOS MISMOS.

(...) 12.2 Criterio cualitativos (49 puntos)

Se puntuará individualmente cada uno de los servicios adicionales, siendo estos:

a) Se otorgará un máximo de 10 puntos en base a la distancia de la instalación al Ayuntamiento de Valencia, utilizando para la medición la aplicación Google Maps.

(...)b) Se otorgarán 8 puntos al licitador que oferte el uso exclusivo de zonas de estabulación, es decir, un lugar restringido para los caballos de la UEC con acceso únicamente para funcionarios de la UEC y trabajadores del Centro Hípico.

c) Se otorgarán 9 puntos al licitador que ofrezca una segunda pista de entrenamiento de arena con unas medidas mínimas de 30m x15m.

d) Se otorgará un punto adicional por cada paddock en uso exclusivo para estabulación libre de caballos con unas medidas mínimas de 40 m2 que el licitador oferte por encima de los 5 paddocks obligatorios fijados en el PPT, hasta un máximo 12 puntos, así como ocuparse de todos los traslados de caballos que deban realizarse a lo largo de los días entre paddocks y boxes.

e) Se otorgarán 5 puntos al licitador que oferte en exclusiva un aparcamiento para 5 vehículos de transporte de ganado con rampas abiertas y 20 vehículos tipo turismo, sin que interfiera en las tareas para uso normal del resto de las pistas de trabajo e infraestructuras.

f) Adicionalmente, se otorgarán 5 puntos al licitador que oferte 10 aparcamientos más para vehículos tipo turismo (...)"

Por su parte en el Pliego de Prescripciones Técnicas particulares (PPT), se establece.

“2. - CONTENIDO DEL SERVICIO

2.1.- Alimentación para los caballos

- El pienso se compone de un concentrado (salvado y avena) avena), 4 kg al día por animal que se dará en 3 tomas diarias.*
- Ración de volumen preferiblemente heno de la clase festuca, raigrás o heno de la pradera con una cantidad aproximada de 9 kg por animal y día, siendo administrado en tres tomas de tres kg en cada una de ellas.*
- De no ser heno, se podría administrar alfalfa henificada y avena en rama de la siguiente forma: 4,5 kg alfalfa henificada y 4,5 kg de avena en rama al día por animal.*
- El forraje se administrará en forma de librillos o de forma diferenciada a la “cama”.*
- Los caballos, en época estival y por prescripción veterinaria, deberán disponer de piedra de sales minerales.*

Las cantidades y productos podrán sufrir variación en función de lo que establezca la Sección de Sanidad Veterinaria.

2.2.- Características de cuadra

- La cuadra deberá tener como mínimo una capacidad para 34 boxes con unas dimensiones mínimas de 9 m² (3 m X 3 m), y estarán dotados de bebederos automáticos de agua en cada box y un comedero resistente. Estos boxes deberán ir combinados con paddocks de dimensiones mínimas de 40 m² cada uno en el exterior, en un número no inferior a 5, dotados igualmente de bebederos y de comederos.*

(...) 2.10.- Pista de entrenamiento

- Deberá disponer de una pista de arena para entrenamiento en exclusiva en horario de mañana y tarde, que deberá tener unas dimensiones mínimas de 70m x 30m, vallada y con posibilidad de riego diario e iluminación.(...)

(...) 3. - UBICACIÓN

El servicio se prestará en instalaciones que permitan el rápido desplazamiento de los caballos a la ciudad de Valencia para reducir en lo posible el tiempo dedicado al traslado al lugar de trabajo. Por ello, el establecimiento que realice la prestación de los servicios estará ineludiblemente a menos 15 kilómetros de distancia del Ayuntamiento de Valencia, ubicado en la plaza del Ayuntamiento número 1 de Valencia, utilizando para la medición la aplicación Google Maps.”

Segundo. El 22 de diciembre de 2025, a las 13:13 horas, se presenta en el registro electrónico de esta Tribunal recurso de CLUB ECUESTRE VALENCIA, S.L. contra los pliegos que rigen la licitación, con el siguiente *petitum*, que se acuerde “*la anulabilidad de los Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares y Prescripciones Técnicas de la licitación recurrida, por ser contrarios a derecho por los motivos expuestos en los antecedentes y fundamentos de derecho de este recurso. En concreto, por infracción del principio de concurrencia y libertad de acceso a las licitaciones (art. 1 de la LCSP), incorrecta determinación del precio (art. 100 y 102 de la LCSP), falta de justificación adecuada de la necesidad en relación con el objeto del contrato (art. 116 de la LCSP) y falta de adecuación de los criterios de adjudicación a las necesidades de la Administración (art. 145 de la LCSP).*”

Solicita asimismo la medida cautelar de suspensión del procedimiento.

Tercero. En la tramitación del recurso, se han observado todos los trámites legal y reglamentariamente establecidos, esto es, los prescritos por 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) y por el Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre, por el que se prueba el Reglamento de los procedimientos especiales

de revisión en materia contractual y de organización del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (en adelante, RPERMC).

Cuarto. El órgano de contratación remite el expediente de contratación y su informe al recurso, de acuerdo con lo establecido en el artículo 56.2 de la LCSP el 30 de diciembre.

Quinto. El 29 de enero, la secretaria del Tribunal, por delegación de éste, acuerda la concesión de la medida cautelar consistente en 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.

Sexto. El 10 de febrero de 2026, la Secretaría del Tribunal da traslado del recurso a los licitadores que presentaron ofertas, concediéndole cinco días hábiles para presentar alegaciones, no habiendo hecho uso de su derecho.

Entre los licitadores que presentaron ofertas se encuentra CLUB ECUESTRE VALENCIA, S.L., que lo hizo el 2 de enero de 2026, a las 10:15 horas.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. El recurso se interpone ante este Tribunal, que es competente para resolverlo, sin perjuicio de los demás requisitos de procedibilidad, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 3.1.a) y 2.a) y 45.1, de la LCSP, y 22.1.1º del RPERMC, al ser el contratante la Administración General del Estado.

Segundo. Los pliegos se alojaron para su descarga en la PLACSP el 5 de diciembre de 2025 y el recurso se interpuso el 22 de diciembre. Posteriormente, el 2 de enero de 2026, la recurrente presentó proposición a la licitación.

El recurso se ha interpuesto en tiempo y forma conforme a los artículos 50.1.b) y 51 de la LCSP.

Tercero. Se impugnan los pliegos de un contrato de servicios, cuyo valor estimado excede de valor estimado superior a cien mil euros.

El acto, y el procedimiento de contratación en que se produce, son recurribles conforme al artículo 44.1.a) y 2.a) de la LCSP.

Cuarto. En cuanto a la legitimación, el artículo 48, primer párrafo, de la LCSP señala lo siguiente.

“Podrá interponer el recurso especial en materia de contratación cualquier persona física o jurídica cuyos derechos o intereses legítimos, individuales o colectivos, se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados, de manera directa o indirecta, por las decisiones objeto del recurso”.

La recurrente ha presentado proposición con posterioridad a la presentación del recurso especial contra los pliegos, sin que incurra en la causa de inadmisión del artículo 50.1 b) de la LCSP.

En reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo, plasmada entre otras sentencias las de 31 de mayo de 1990, 19 de noviembre de 1993, 27 de enero de 1998, 31 de marzo de 1999 y 2 de octubre de 2001, se declara que por interés debe entenderse toda situación jurídica individualizada, dicha situación que supone una específica relación con el objeto de la petición o pretensión que se ejercita, se extiende a lo que, con más precisión, se titula interés legítimo, que es el que tienen aquellas personas, físicas o jurídicas, que, por la situación objetiva en que se encuentran, por una circunstancia de carácter personal o por ser los destinatarios de una regulación sectorial, son titulares de un interés propio, distinto del de los demás ciudadanos o administrados y tendente a que los poderes públicos actúen de acuerdo con el ordenamiento jurídico cuando incidan en el ámbito de ese su interés propio.

El interés legítimo abarca todo interés material o moral que pueda resultar beneficiado con la estimación de la pretensión ejercitada, siempre que no se reduzca a un simple interés por la pura legalidad, en cuanto presupone que la resolución a dictar puede repercutir, directa o indirectamente, de un modo efectivo y acreditado, no meramente hipotético, potencial y futuro, en la correspondiente esfera jurídica de quien recurre o litiga.

Pues bien, la recurrente ha participado en el procedimiento y está legitimada para impugnar cláusulas de los pliegos que entiende contrarias a sus intereses.

Quinto. Los argumentos aducidos por la recurrente se dirigen contra los siguientes aspectos de los pliegos: i) el cálculo del valor estimado, y del presupuesto base de licitación, previstos en el PCAP, ii) determinadas especificaciones técnicas del PPT, y iv) los criterios de adjudicación dependientes de juicio de valor previstos en el PCAP en relación con la prescripción 3, relativa a la ubicación, del PPT.

En cuanto a la primera cuestión, aduce que ha detectado los siguientes errores sustanciales en el cálculo del precio unitario del contrato:

a) El PCAP no realiza una estimación del número de días y de caballos que se hará uso del servicio de estabulación, cuando el abono del servicio se efectuará atendiendo al número de días que el equino ha permanecido de forma efectiva en la instalación.

Señala que si bien entiende que la Administración no pueda precisar con exactitud el número de caballos y días de uso, si puede hacer una estimación (por ejemplo, en base a la experiencia previa) que es necesaria para la correcta determinación del precio.

b) El precio unitario no tiene en cuenta la exclusividad de los boxes para la Administración. El contratista no puede hacer uso de los mismos durante los días que no se usen dado que el acceso a los mismos se restringe para la policía, de forma que el precio del contrato debería contemplar el bloqueo de los 34 boxes a disposición de la Administración, con independencia de si el equino ha permanecido efectivamente en el box.

Los equinos no se pueden reubicar en otras instalaciones distintas de las contratadas como consecuencia de necesidades que pueda tener el contratista para un evento o competición (cláusula 2.14 PPT) y el acceso a las zonas o cuadras de uso policial está restringido sólo a personal policial (cláusula 2.9 del PPT). Como consecuencia de ese uso exclusivo y permanente de las cuadras por parte de la Unidad Especial de Caballería de la Jefatura Superior de Policía de Policía de la Comunidad Valenciana (UEC), el contratista no va a poder rentabilizarlos si durante determinados días al mes uno o varios boxes no los utilizan.

c) El precio unitario no contempla otros servicios e instalaciones exigidos en los pliegos (caminador exclusivo, pista de entrenamiento de uso exclusivo, personal de vigilancia 24h, espacio para lavadora, aula formativa, dependencias administrativas y zonas de descanso exclusivas para la Unidad Especial de Caballería).

Así, el pliego exige: Una pista de arena para entrenamiento en exclusiva (cláusula 2.10 del PPT), un caminador mecánico con capacidad mínima para seis caballos de uso exclusivo (cláusula 2.11 del PPT), servicio de vigilancia 24 horas, con cámaras y personal 24h en el interior de la instalación (cláusula 2.12 del PPT), vestuarios dotados con taquillas para todos los funcionarios, así como aseos y duchas (cláusula 2.7 del PPT), lugar para instalar una lavadora para uso de lavandería de útiles policiales (cláusula 2.7 del PPT), acceso a las zonas o cuadras de uso restringido a personal policial (cláusula 2.9 del PPT), limpieza diaria de vestuarios, aseos y duchas (cláusula 2.16 del PPT), aula formativa, dependencia administrativa y zona de descanso en exclusiva para la Unidad Especial de Caballería (cláusula 2.17 del PPT).

No sólo no han sido valorados estos servicios, sino que, además, estos se prestan y ponen a disposición de la UEC durante todo el año y no únicamente por días. El detalle del precio unitario únicamente ha tenido en cuenta costes relacionados de forma directa con el caballo, costes indirectos y beneficio industrial, pero no ha tenido en cuenta los demás servicios e instalaciones.

d) Incorrecto coste unitario estimado del trabajo de los mozos.

En el detalle del precio unitario estimado por la Administración, el coste del trabajo de los mozos es de 2,94 €/día/caballo, lo que en cómputo mensual asciende a 2.998,76 € /mes (2,94 € x 30 días x 34 caballos) y en cómputo anual 35.395,12 euros.

No obstante, para cubrir el servicio de estabulación de 34 caballos se necesitan 4 mozos: Dos empleados en turno de mañana para dar el desayuno y comida, limpiar los caballos que salen de patrulla, sacar caballos a los paddocks, pasar las pistas, limpiar las camas de los caballos, etc); un empleado en turno de tarde encargado de limpiar los caballos que salgan de patrulla, guardar los caballos que estén en los paddocks, dar la cena, barrer

pasillos y otras tareas; y uno más, para cubrir todos los turnos: fines de semana, festivos, vacaciones, bajas, etc.

El Salario Mínimo Interprofesional (SMI) en 2025 está fijado en 1.184 € mensuales en 14 pagas, lo que asciende 16.576 € anuales + 5.304 € (32% coste seguridad social a cargo de la empresa) = 21.880 €/año.

Considerando que los mozos cobrarán únicamente el SMI, 4 mozos suponen un coste para el adjudicatario de 87.520 € anuales. Si se divide entre importe entre 365 días y entre los 34 caballos, el coste por mozo y caballo asciende a 7,05 euros/día/caballo.

e) Incorrecto coste estimado de las tres comidas al día de los caballos.

En el detalle del precio unitario se estima en 3,24 € el coste diario de tres comidas al día por caballo, sin que en la memoria justificativa ni en los pliegos se indique cómo se ha obtenido dicho importe.

Señala que , como actual prestatario del servicio de estabulación, el 5 de diciembre de 2025 se me remitió por UEC una propuesta de nueva dieta para los caballos y su coste conforme al cual, si el coste por caballo y mes1 ronda los 100-120 €, el coste diario por caballo de una dieta equilibrada según el citado informe se encuentra en una horquilla entre los 3,33 y los 4 €, y no en los 3,24 € indicados en el PCAP. Además, aunque los pliegos no lo indican, cuando se van de viaje y no están en las instalaciones del contratista, la UEC se lleva la comida para que puedan mantener la misma dieta. Si el precio unitario a pagar es por caballo atendido/día, no está teniendo en consideración esta circunstancia.

Por ello, señala que la determinación del precio contenida en los pliegos que se recurren infringe la normativa de contratación pública, al no reflejar de forma adecuada la realidad económica del contrato, con el consiguiente impacto negativo sobre la libre concurrencia de los operadores económicos. En definitiva, la incorrecta determinación del precio unitario contenida en los pliegos impugnados vulnera los principios de libre concurrencia, igualdad de trato y transparencia proclamados en el artículo 1 LCSP, al alterar la verdadera magnitud económica del contrato e impedir que los licitadores formulen sus ofertas sobre una base económica real, común y objetiva.

En cuanto al segundo argumento, relativo a determinadas prescripciones del PPT, señala que las siguientes especificaciones técnicas son contrarias a derecho:

a) Alimentación para los caballos contenida en la cláusula 2.1 del PPT. La alimentación indicada se aparta de un reciente informe solicitado por la dirección general de policía y emitido por un veterinario, el cual ha sido trasladado al actual prestatario del servicio en la que recomienda una dieta específica para los caballos adscritos a la UEC. Se considera que el cambio de dieta debería ser objeto de una justificación específica al afectar directamente a la salud de los caballos.

b) Características de la cuadra recogida en la cláusula 2.2 del PPT. El tamaño exigido tiene unas dimensiones propias para caballos pequeños (3x3 metros). Dado que los caballos adscritos a la UEC son de tamaño mediano/grande, la medida recomendada por la Federación Equestre Internacional es de 10,5 m² (3.50x3.50 metros) a 12,25 m² (3.50x3 metros), siendo ésta última la medida estándar. Se considera que dicha especificación debería haber sido objeto de una justificación específica y más aún si se tiene en cuenta que su tamaño se ha visto reducido en un 25% respecto a la licitación de este servicio en 2023.

c) Pista de entrenamiento exigida en la cláusula 2.10 del PPT. El pliego exige una pista de entrenamiento de 30x70 metros, cuando la medida estándar de una pista de entrenamiento grande es de 20x60 (medida oficial establecida por la Real Federación Hípica Española y la Federación Equestre Internacional). El establecimiento de requisitos por parte de la Administración, como es una pista de entrenamiento en exclusiva con unas dimensiones no estándar y no justificadas, supone una medida limitativa de la competencia reduciendo la concurrencia de potenciales licitadores que disponen de las pistas de entrenamiento con medidas estándar y oficiales.

En definitiva, las especificaciones técnicas señaladas del PPT son contrarias a derecho por restringir la libre concurrencia en esta licitación y por vulnerar lo establecido en el artículo 116.4.e) de la LCSP, que establece que en el expediente se deberá justificar adecuadamente *“la necesidad de la Administración a la que se pretende dar satisfacción*

mediante la contratación de las prestaciones correspondientes y su relación con el objeto del contrato, que deberá ser directa, clara y proporcional”

En cuanto al último argumento, referido a los criterios dependientes de juicio de valor que figuran en el PCAP, señala que a pesar de ser primordial la rápida respuesta policial y, por ende, la cercanía de las instalaciones al Ayuntamiento de Valencia, llama la atención que en los criterios de adjudicación se otorgue la misma puntuación a la distancia (max 10 puntos) como al aparcamiento de vehículos (max 10 puntos) o a disponer de una segunda pista de entrenamiento de arena, no en exclusiva, de 30x15 metros (9 puntos).

Si bien el órgano de contratación tiene discrecionalidad técnica para configurar la licitación y no se encuentra vinculada a licitaciones anteriores, también es cierto que dicha discrecionalidad encuentra sus limitaciones en el principio de legalidad, motivación detallada (criterios, fuentes, justificación), la proporcionalidad y la finalidad, evitando la arbitrariedad y asegurando que las cláusulas administrativas y las prescripciones técnicas no limiten indebidamente la competencia ni sean injustificadas.

Centrándose en el criterio de “distancia de la instalación al Ayuntamiento de Valencia”, que tiene asignados hasta 10 puntos, en relación con lo dispuesto en la cláusula 3 del PPT que establece que el establecimiento debe estar *“ineludiblemente a menos de 15 kilómetros de distancia del Ayuntamiento de Valencia”*, señala lo siguiente.

Aduce que no se aprecia una coherencia entre la necesidad de la rapidez que requiere la actuación policial en la que cada minuto cuenta, y el requisito de los 15 km como distancia máxima (frente a los 9 km de la misma licitación en 2023) y los criterios de adjudicación establecidos. Asimismo, considera que ampliar la distancia máxima en un 67% respecto a la licitación precedente, que se traduce en más tiempo de desplazamiento, es lo suficientemente significativa como para que la misma cuente con una justificación específica y motivada, ya que el tiempo de desplazamiento en un transporte influye directamente en el bienestar estar animal.

Si bien el órgano de contratación tiene discrecionalidad técnica para configurar la licitación y no se encuentra vinculada a licitaciones anteriores, también es cierto que dicha discrecionalidad no es ilimitada. En los pliegos recurridos no queda justificado que los

criterios de adjudicación responden lo mejor posible a las necesidades de la Administración, al establecer una ponderación que no se corresponde con la necesidad del servicio.

Sexto. De contrario se alza el órgano de contratación con los siguientes argumentos:

En cuanto al cálculo del valor estimado, y del presupuesto base de licitación, señala que el incremento del valor estimado del contrato, respecto del anterior correspondiente al año 2023/24, en este de 2025 ha sido de un 13,09%, mientras que el incremento del presupuesto base de licitación ha sido de un 13,15%, sin que se hayan modificado las exigencias establecidas como obligatorias en el PPT de 2023/24, en aspectos sustanciales.

Este aumento del valor estimado y del presupuesto base de licitación responde al incremento del coste de la vida durante este periodo, y a la posibilidad que se ofrece a los licitadores, en el actual procedimiento contractual, de proponer un mayor número de mejoras en los servicios que pueden prestar a la UEC, en comparación con el procedimiento anterior.

La posibilidad de proponer mejoras en los servicios se encuentra recogida en el apartado 12.2 del cuadro del PCAP. Con esta opción, se considera que se puede obtener un mejor servicio y el licitador tiene la posibilidad de ajustar su oferta a sus propias fortalezas y características. De este modo, se mejora la libre concurrencia, porque los licitadores pueden optar por ofertar mejores precios o servicios.

Juzgan que el incremento de un 13,09 % del valor estimado y de un 13,15 % en el presupuesto base de licitación en el periodo considerado supone una mejora relevante para los posibles licitadores de este contrato en relación con los procesos anteriores.

En cuanto a la pretensión expresada por el recurrente en su escrito, en el que la Administración se ha apartado de los requisitos y criterios anteriores sin justificarlo adecuadamente, aun reconociendo el licitador que la Administración tiene la potestad para hacerlo con la debida motivación, no considera que se aparte en el actual pliego en lo sustancial, de lo señalado en el año 2023/24. La mayoría de las mejoras que se pretenden obtener para la UEC en este contrato deben ser ofertadas de forma opcional por los

licitadores de acuerdo con lo establecido en el apartado 12.2 del anexo I del PCAP, y, con el objeto de que las posibles mejoras asumidas por los licitadores no sean excesivamente gravosas para ellos, se ha aumentado el presupuesto base de licitación con objeto de garantizar la obtención de un razonable beneficio empresarial al futuro adjudicatario.

A continuación, recogen una comparación de las obligaciones establecidas a los licitadores en los PPTs de los años 2023/24 y 2025/26.

De ella sacan las siguientes consecuencias.

En cuanto al coste de la alimentación, que el recurrente considera de las obligaciones más gravosas para los licitadores, es similar en ambos pliegos y solo se establece una preferencia por el heno de la clase festuca, raigrás o heno de la pradera, sin por ello imponérselo de forma obligatoria al licitador. Mientras que se ajusta, en beneficio de los empresarios, la obligación de disponer de sales minerales para los caballos.

En cuanto a las características de la cuadra, en el nuevo PPT se establece en favor de licitador la reducción de las dimensiones de los boxes y se añade la obligación de tener un número mínimo de 5 paddocks, que en el anterior PPT se consideraba como una mejora en la oferta por el licitador de carácter puntuable, manteniendo el resto de los aspectos iguales. Se indica que en la anterior licitación el recurrente ofertó el uso en exclusiva de 5 paddocks para estabulación libre de caballos en su propuesta.

En lo relativo a la limpieza de caballos y cuadras, se puede comprobar nuevamente que en este punto las condiciones son sustancialmente iguales en ambas licitaciones.

En cuanto a productos de limpieza no se ha producido ninguna modificación.

En el servicio de guadarnés, lo establecido en el PPT actual supone una ventaja para el licitador, ya que asume menos obligaciones, siendo las condiciones requeridas en el servicio de guadarnés más laxas.

En vestuario las condiciones establecidas en los dos pliegos son similares, y son iguales en herrería y accesos a las instalaciones

En pistas de entrenamiento se han modificado las condiciones a favor de la administración, pero de una forma que se considera razonable y no excesivamente onerosa para los intereses empresariales.

En caminador se ha considerado por parte de la UEC que el caminador juega un papel muy relevante en el bienestar de los equinos y, por ello, se ha considerado mejorar este punto en relación con los pliegos anteriores.

En vigilancia 24 horas y seguro de daños no hay modificaciones.

En cuanto a la ubicación de animales en el pliego actual se ha eliminado la mención de que la zona de cuadras deberá disponer de una zona de limpieza y equipamiento de los caballos en exclusiva para Policía Nacional.

En obligaciones empresariales, limpieza y aula formativa se mantienen condiciones iguales o similares.

Por todo ello, consideran acreditado que las prescripciones técnicas fijadas en el nuevo contrato no han sufrido una modificación relevante respecto a las condiciones fijadas en la anterior licitación. Básicamente son las mismas, incrementándose el valor estimado y el presupuesto base de licitación del contrato, con objeto de compensar las posibles mejoras ofertadas por los licitadores y los costes adicionales asumidos por estos, garantizando, a nuestro entender, la libre competencia.

En la elaboración de los pliegos, la administración ha intentado alcanzar un equilibrio entre el establecimiento de condiciones que aseguren un adecuado bienestar a los animales y la exigencia establecida en el artículo 126 de la LCSP de que *“las prescripciones técnicas a que se refieren los artículos 123 y 124, proporcionarán a los empresarios acceso en condiciones de igualdad al procedimiento de contratación y no tendrán por efecto la creación de obstáculos injustificados a la apertura de la contratación pública a la competencia”*.

Volviendo de nuevo al cálculo del valor estimado y el presupuesto base de licitación señala que, el recurrente alega que en la fijación del precio unitario sólo se ha tenido en cuenta el

coste del caballo, costes indirectos y el beneficio industrial, lo cual, tal como se puede ver en el PCAP, no se corresponde con lo reflejado en los pliegos.

En relación con este punto, el presupuesto base de licitación se desglosa en costes directos (70%), costes indirectos (20%) y beneficio industrial (10%), y permite conocer al licitador el desglose de los costes que deben ser asumidos por los empresarios, distinguiendo entre costes directos, indirectos y beneficio industrial.

Igualmente se fija el valor estimado, y el coste diario estimado por caballo, de forma que sí que se distingue entre los diferentes gastos que deben ser asumidos por los empresarios licitadores.

Asimismo indican que, en relación con las licitaciones realizadas en ejercicios anteriores para este mismo contrato, se han desglosado con mayor precisión los costes con el objeto de fomentar la libre concurrencia y permitir que las empresas puedan presentar sus ofertas con mayor precisión.

En relación con el valor estimado, en este contrato se han tenido en cuenta las cuestiones alegadas por el recurrente a la hora de determinar este valor aunque no se hayan especificado en los pliegos con la precisión que demanda el recurrente.

Se considera que el presupuesto base de licitación, el valor estimado del contrato y el precio unitario por equino se ajustan a los precios vigentes en el mercado. Además, las obligaciones que deben asumir los empresarios en este contrato están lo suficientemente bien definidas en los pliegos para permitir a los licitadores tener los suficientes elementos de juicio para presentar sus ofertas.

Se estima que las prestaciones de este contrato deben ser ejecutadas por centros hípicas, que por su grado de especialización en la actividad objeto del contrato, poseen la capacidad necesaria para valorar la viabilidad económica del servicio a partir del precio de licitación y las obligaciones establecidas en este pliego, aunque esto no exime a la administración de la obligación de determinar los precios de forma adecuada.

En cuanto a la alegación de que, salvo la alimentación de los caballos, los demás costes asociados se dan todos los días con independencia del número de caballos presentes (v.g instalaciones exclusivas, vigilancia personal 24 horas..), se indican varios aspectos:

Se estima que el precio unitario de 15,50 € sin IVA día/equino es una cuantía adecuada, y tiene en cuenta todos los costes tanto diarios como mensuales. El precio unitario fijado en la anterior licitación en el año 2023/24 fue 410 € sin IVA por animal/mes, lo que daría un total de unos 13,47 € sin IVA por animal/día, que fue finalmente el precio de adjudicación de la anterior licitación.

En este contrato se ha incrementado, en relación con el 1 junio de 2024, fecha en la que se inició la ejecución del vigente contrato, un 13,09% en lo que se refiere al valor estimado del contrato y un 13,15% en lo que se refiere al presupuesto base de licitación, que ha pasado de 404.817,60 €, siendo el precio de la adjudicación del último contrato licitado, a 466.136,77 €, sin que se hayan incrementado sustancialmente las obligaciones impuestas a los licitadores. Con lo cual, se considera que el precio de licitación está ajustado a los precios del mercado y aún podría considerarse por encima de ellos. De otro modo, obviamente, este precio unitario sería inferior al señalado en la licitación precedente.

El recurso alega que se han detectado errores sustanciales en el cálculo del precio y, en consecuencia, en el presupuesto base de licitación y el valor estimado, los cuales afectan a la libre competencia dado que alteran la verdadera magnitud del contrato.

En respuesta a esta afirmación, se debe indicar que la valoración económica de alguno de los aspectos desglosados puede ser controvertida para el licitador pero la administración considera que el precio unitario por caballo es coherente con los gastos que debe asumir el futuro adjudicatario y el beneficio esperado por este.

En cuanto a la alegación relativa a número de caballos y días de permanencia en la cuadra y exclusividad de los boxes, en relación con la afirmación del recurrente de que los 34 boxes que el licitador debe poner a disposición de la UEC se encuentran “bloqueados” para otros usos, debe indicarse que el PPT, en su apartado 2.2, se limita a establecer que la cuadra deberá contar con un mínimo de 34 boxes destinados al alojamiento de los caballos.

La interpretación sostenida por el recurrente, en el sentido de que dichos boxes quedarían “bloqueados”, no se desprende ni de la redacción ni de una lectura de los pliegos. En efecto, la UEC puede exigir, conforme a lo previsto en los pliegos que rigen el nuevo contrato, disponer de hasta un máximo de 34 boxes, lo que conlleva para el adjudicatario la obligación de facilitar las instalaciones y la alimentación necesarias para la atención de los 34 caballos que utilizan estos boxes.

Ello no implica, sin embargo, que los boxes que no están siendo utilizados deban considerarse “bloqueados” o inutilizables para otros fines.

La gestión de los boxes no utilizados por la UEC y su rentabilización económica es una cuestión que entra dentro de las potestades empresariales del propietario de la cuadra y no es competencia de la administración.

Es la empresa quien debe valorar su capacidad para la gestión y ejecución de un contrato, mientras que es potestad de la administración la redacción de los pliegos y la fijación de las condiciones del contrato.

La indicación del punto 2.9 del PPT, que establece que el acceso a las zonas o cuadras de uso policial está restringido exclusivamente al personal policial, constituye una norma básica de seguridad. Ello se debe a que la UEC emplea material policial de protección y defensa que puede representar un riesgo potencial para la salud del resto de usuarios de las cuadras.

Para clarificar aún más este punto, se debe indicar que el apartado 12.2 b) del cuadro del PCAP establece que se otorgarán 8 puntos al licitador que oferte el uso exclusivo de zonas de estabulación, es decir, un lugar restringido para los caballos de la UEC con acceso únicamente para funcionarios de la UEC y trabajadores del Centro Hípico.

En relación con la alegación relativa a la supuesta falta de una estimación de los días y del número de caballos que harán uso del servicio de estabulación durante la vigencia del contrato, debe señalarse que la UEC no desarrolla su actividad de manera exclusiva en la provincia de Valencia, sino que actúa tanto en el territorio nacional como en el extranjero en función de las necesidades policiales. Esta circunstancia dificulta la realización de una

previsión cierta y suficientemente precisa que resulte clarificadora para las empresas licitadoras.

Es cierto que estas dificultades para fijar con carácter previo el número de caballos que deben permanecer estabulados en las instalaciones hípicas complican la elaboración de las ofertas. No obstante, facilitar por parte de la Administración una cifra inexacta o inadecuada tampoco contribuiría a que las empresas pudieran formular correctamente sus proposiciones.

Cabe señalar además, que el recurrente, pese a manifestar esta queja, ha participado en anteriores procedimientos de licitación en idénticas condiciones de las establecidas en la actual licitación, resultando adjudicatario, en la licitación de 2019 y en la de 2023/24.

En la presente licitación se ha mantenido la línea seguida en los cuatro últimos procesos para la adjudicación del objeto de este contrato, estableciendo el número máximo de caballos cuya estabulación debe garantizar el adjudicatario, de modo que, a partir de este dato, el licitador pueda valorar las obligaciones económicas que deberá asumir y preparar su oferta. En concreto, este extremo se recoge en el apartado 12.1, criterios económicos, del Anexo I del PCAP, donde se indica que *“el sistema de determinación del precio es por importes unitarios por animal atendido al día para un máximo de 34 animales”*.

El recurrente reclama que la administración debería hacer una estimación del número de días y caballos que van a permanecer en las cuadras, este órgano de contratación señala que esta estimación es la de un máximo de 34 caballos al día cuyo precio unitario máximo establecido es el de 15,50 € sin IVA por día y caballo.

Fijar un máximo de 34 caballos implica que cualquier oferta se ajustará a ese límite y evita que el contratista se vea obligado a asumir más caballos de los que puede gestionar. Se considera que, debido a la imprevisibilidad de la actividad policial, esta fórmula se ajusta a la necesidad que la Policía Nacional pretende cubrir.

Este criterio permite dar una referencia clara al licitador del máximo de caballos que la Dirección General de la Policía se compromete a estabular, y no se considera excesivamente gravoso para el empresario en la medida que una parte significativa de los

gastos asumidos por este depende del número real de caballos efectivamente estabulados, ya que, en ausencia de animales, no resulta necesario llevar a cabo las labores de limpieza, cepillado, preparado de la cama de viruta y cuidado general de los caballos. Adicionalmente, a pesar de lo indicado por el recurrente, cuando un caballo está fuera de la cuadra, el actual adjudicatario solo se está haciendo cargo del pienso durante los primeros siete días. Este pienso no supone más del 20 % del coste total de la comida.

Consecuentemente, se considera que la empresa que concurre a un contrato de estas características debe asumir el riesgo empresarial inherente a las particularidades de la actividad policial, y valorar, en función de ello, la conveniencia de presentar o no su proposición, presentar una oferta con un importe más alto o bajo u ofertar más o menos servicios de los establecidos como puntuables.

Después de indicar el recurrente que la Administración no realiza una estimación del número de días y caballos que van a permanecer en las instalaciones, señala en su escrito que *“el licitador entiende que la Administración no pueda precisar con exactitud el número de caballos y días de uso, pero una estimación (por ejemplo, en base a la experiencia previa) es necesaria para la correcta determinación del precio”*.

Se debe responder a este requerimiento que una estimación como la que pretende el recurrente se ha realizado en otros contratos realizados por la Dirección General de la Policía. Sin embargo, en este caso, se considera que dicha estimación, debido a la imprevisibilidad inherente a la actividad a la que está sujeta la UEC, circunstancia que el propio recurrente, con experiencia previa en el objeto del contrato, reconoce, podría generar inseguridad jurídica en la presente licitación y crear falsas expectativas.

Así, si se fijara un número máximo de caballos a estabular, extremo que se considera necesario para determinar el presupuesto base de licitación, y a la vez se realizara una estimación de 25 caballos estabulados al mes, podrían plantearse situaciones problemáticas que expone a modo de ejemplos.

Por ello la Administración ha decidido mantener el sistema utilizado hasta la fecha, al considerarlo conforme con la legalidad vigente, correspondiendo a los posibles licitadores,

en función de sus propias valoraciones y criterios empresariales, decidir si concurren o no a la presente licitación.

En referencia a la alegación de otros usos no contemplados en el precio unitario, señala que el coste de estos servicios sí que está incluido en la valoración del presupuesto base de licitación, que se desglosa distinguiendo entre costes directos, indirectos y beneficio industrial, y han sido tenidos en cuenta, también, a la hora de fijar el valor estimado del contrato, aunque no se haya especificado en el desglose del precio unitario de la forma que señala el licitador.

En el precio unitario sí se establece un apartado, que es gastos de Box, guadarnés, caminador, pista interior y exterior, ducha, valorado en 3,20 euros con exclusión del IVA por el órgano de contratación, que considera que comprendería buena parte de los gastos indicados.

Tampoco se han especificado otros aspectos derivados de la prestación del servicio, como el consumo eléctrico, el gasto telefónico, ciertos gastos derivados del mantenimiento de las instalaciones, etc., aunque sí se ha indicado un apartado para valorar los costes indirectos por un importe de 3,10 euros al día con exclusión del IVA.

Los requisitos señalados en el apartado anterior por el licitador son similares, y en la mayoría de los casos idénticos, a los establecidos en los pliegos del año 2023/24, contrato del que fue adjudicatario el recurrente, incluido el servicio de vigilancia de 24 horas.

En referencia al apartado de coste estimado de los mozos, la recurrente alega que, para cubrir el servicio de la estabulación de los 34 caballos, la empresa necesita tener 4 mozos para realizar las labores asociadas con el cuidado de los equinos de la UEC, de ahí que alegue que el coste estimado en los pliegos es incorrecto.

Estos 4 mozos indicados, que son los que en la actualidad trabajan en la cuadra, no realizan sus actividades en exclusiva para la UEC, y solo una parte de su jornada laboral se dedica a las labores de estabulación, alimentación y guarda de los equinos del órgano de contratación. Se considera que este órgano no debe asumir la totalidad del coste del personal que tiene la empresa, el cual debe repartirse entre sus clientes.

La estimación realizada por la parte recurrente que indica que 4 mozos suponen un coste para el adjudicatario de 87.520 € anuales (21.880 €/año SMI). Si se divide este importe entre 365 días y entre los 34 caballos, el coste por mozo y caballo asciende a 7,05 euros/día/caballo. Se fundamenta en la suposición, a nuestro juicio incorrecta, de que el coste estimado de los mozos debe ser calculado en función del máximo de caballos que la UEC puede estabular en las instalaciones de la empresa adjudicataria.

La estimación del coste del trabajo de los mozos por día y caballo recogida en estos pliegos se realizó teniendo en cuenta que los centros hípicos privados que prestan los servicios objeto de este contrato pueden trabajar con caballos de otros clientes, de manera que el trabajo de los mozos se reparte entre los caballos de la Policía y los caballos de otros clientes.

Dicho coste se calculó basándose en el salario del peón agrario/ganadero (categoría donde encaja el mozo de cuadra) y el SMI vigente, y en un supuesto realista: una empresa capaz de albergar 81 caballos, trabajando en ella cuatro mozos. Se estima que, en una cuadra con capacidad para 81 caballos, el número máximo de caballos a estabular por la Policía Nacional, conforme a lo establecido en el presente pliego (34 caballos), representaría aproximadamente el 42 % de la actividad hípica de la instalación. Todo ello sin perjuicio de que la cuadra pueda obtener ingresos adicionales a través de otras actividades, como servicios de hostelería, formación u otras análogas, lo que suele ocurrir.

Por todo lo anterior, el cálculo realizado se considera razonable, si bien tiene carácter estimativo, ya que, en función del número total de caballos alojados en la hípica, el coste por mozo y por día/caballo podría experimentar variaciones al alza o a la baja.

En referencia a los apartados coste estimado de tres comidas al día y alimentación de los equinos, señala que el informe referido por el recurrente hace referencia a una propuesta de una nueva dieta que sería más adecuada para la alimentación de los caballos estabulados en el centro hípico y que se realizó con posterioridad a la elaboración de estos pliegos.

En la nueva dieta propuesta por la persona que actúa como veterinario en la Jefatura Superior de Policía de Valencia se plantea una redistribución de la composición de los

alimentos destinados a los caballos, que se considera más adecuada para garantizar su bienestar. Dicha propuesta fija un coste diario de alimentación por animal comprendido entre 3,33 € y 4 €.

La diferencia de coste entre esta dieta mejorada (que incorpora una proporción de entre el 75% y el 80% de heno de calidad en la alimentación diaria de los caballos) y la prevista en los pliegos supone un incremento de entre 8 y 80 céntimos diarios por caballo. Ello se explica teniendo en cuenta que la cifra de 3,24 € citada por el recurrente se expresa sin IVA, mientras que, con el impuesto incluido, el importe asciende a 3,92 €. En consecuencia, queda acreditado que la valoración económica recogida en los pliegos se aproxima a los precios de mercado e incluso puede considerarse superior a la media resultante entre el coste mínimo (3,33 €) y el máximo (4 €) establecidos en la nueva dieta propuesta y que es alegada por el recurrente para sostener su posición.

Asimismo, se considera razonable haber fijado un coste de 3,24 € diarios por caballo sin IVA, por dos motivos principales: en primer lugar, por el elevado volumen de compras destinadas a la alimentación de los caballos que realizan los centros hípicos con la dimensión necesaria para aspirar a la adjudicación de este contrato; y, en segundo lugar, por las distintas opciones de suministro previstas para el licitador, entre las que se incluye la posibilidad de sustituir el heno por un combinado de alfalfa y avena, productos que, en principio, presentan una menor capacidad nutritiva que el heno de calidad.

En cuanto a la alegación del recurrente de que este informe altera el valor del presupuesto base de licitación y el valor estimado del contrato, se debe señalar que las obligaciones del contratista están sujetas a lo establecido en los pliegos y no a la propuesta de mejora realizada por los servicios veterinarios. En caso de que los órganos competentes consideren que se debe incorporar la propuesta de la nueva dieta, se valoraría la posibilidad de hacer una modificación contractual de acuerdo con lo establecido el artículo 203 y siguientes de la LCSP, compensando al adjudicatario por los costes adicionales derivados de esta modificación, de acuerdo con la normativa vigente.

Se debe, además, señalar que el 2.1 del PPT indica que las cantidades y productos podrán sufrir variación en función de lo que establezca la Sección de Sanidad Veterinaria, y no que

deberán sufrir variaciones en función de lo que establezca la Sección de Sanidad Veterinaria.

En relación a la impugnación de determinadas especificaciones técnicas del PPT, en cuanto a las características de la cuadra, indica que es cierto que hay un cambio en cuanto a las medidas de los boxes, pero ahora se exige, a diferencia de la anterior licitación, tener boxes que deben ir combinados con paddocks, en un número no inferior a 5, de dimensiones mínimas de 40 m² cada uno en el exterior, dotados igualmente de bebederos y de comederos y se valora la proposición que oferte un mayor número de paddocks combinados con unas medidas de 40 metros cuadrados. Esto se debe a que, por experiencia de pasados contratos, se prefiere que los equinos de la UEC estén la mayor parte del tiempo en el campo. De ahí que se exija y se premie la proposición que oferte un número más elevado de paddocks y se haya cambiado este punto en el PPT 2025/26.

Además, con esta modificación se pretende ampliar la competencia, debido a que se ha comprobado que hay un mayor número de empresas hípcas que se ajustan a los nuevos parámetros exigidos. Dicha modificación está avalada por la UEC y los servicios veterinarios.

En el apartado relacionado con las pistas de entrenamiento, se señala que es cierto que las pistas de doma clásica son de 60mx20m pero la UEC exige las medidas de 70mx30m, ya que para sus ejercicios de entrenamiento la pista de 60mx20m es pequeña. La UEC ha comprobado, por la experiencia acumulada, que para realizar ejercicios y entrenamientos de técnicas, tácticas, orden público, etc., una pista de las dimensiones solicitadas es más adecuada y responde sus necesidades.

Por ello, la referencia realizada a los estándares establecidos por la Real Federación Hípica de España no sería de aplicación, debido a las peculiares exigencias de la Policía Nacional. Con esta justificación se considera acreditada la necesidad de motivación que exige la normativa.

En la actualidad, la UEC, de conformidad con lo establecido en el punto 2.10 del PPT 2023/24, utiliza una pista de arena con unas dimensiones mínimas de 60m × 30m, debidamente vallada y dotada de sistemas que permiten el riego diario y la iluminación.

Por ultimo en cuanto a la impugnación del criterio de adjudicación dependientes de juicio de valor, y particularmente del consistente en el otorgamiento de un máximo de 10 puntos en base a la distancia de la instalación al Ayuntamiento de Valencia, utilizando para la medición la aplicación Google Maps, señala lo siguiente.

En la licitación realizada en el año 2023/24 se hacía referencia a buena parte de los aspectos indicados en el año 2025 para valorar la calidad del servicio y puntuar las ofertas realizadas por los licitadores (distancia, aparcamiento, paddocks y pista de entrenamiento adicional, ésta última antes obligatoria y ahora puntuable). Por tanto, se considera que está más que justificada su exigencia en la actual licitación.

Buena parte de las prestaciones que se han considerado puntuables en esta licitación están relacionadas con la calidad del servicio prestado por los licitadores, y tienen como objeto mejorar la salud y el bienestar de los equinos.

En cuanto a la indicación de que se deben motivar y justificar la elección de estos criterios de adjudicación, se considera que dichos criterios están en su mayor parte claramente relacionados con la actividad de la UEC, y no se ha juzgado relevante dar una explicación más amplia de los mismos. A modo de ejemplo, no se considera relevante dar una explicación de por qué una segunda pista de entrenamiento es una mejora en las condiciones ofertadas por el licitador.

Como hemos indicado en un punto anterior, se ha introducido como novedad ponderar más los servicios adicionales ofertados por las empresas que en las anteriores licitaciones. Así, se ha pasado de 65 puntos-precio 35 puntos-funcionalidad en el 2023/24 a 51 puntos-precio 49 puntos-funcionalidad en la actualidad. Se considera que, de este modo, la UEC puede obtener un mejor servicio por parte del adjudicatario, y el licitador puede tener en cuenta varios aspectos para ajustar su oferta a sus propias fortalezas, de modo que los licitadores pueden ofertar mejores precios o servicios.

En cuanto a la consideración del recurrente de que se da la misma importancia a la distancia que al aparcamiento de vehículos, indica que el aparcamiento de vehículos no es solo de vehículos turísticos, sino también de vehículos destinados al transporte de ganado, lo cual no un aspecto irrelevante, teniendo en cuenta la naturaleza de este contrato.

Además, hay que valorar el hecho de que las hípicas pueden encontrarse en zonas no urbanas, por lo que la posibilidad de disponer de un espacio adecuado para el estacionamiento de los vehículos turísticos o de carga no es un aspecto secundario y debe ser valorado adecuadamente.

Adicionalmente, en cuanto a la distancia, se debe indicar que la administración se ha ajustado a lo establecido en el artículo 126 de la LCSP, pasándose de exigir 9 km en el año 2023/24 a 15 km en la actualidad porque, de acuerdo con las consultas realizadas a la Unidad de Caballería, esto podría aumentar la competencia sin poner en peligro la seguridad ciudadana ni el bienestar animal, lo cual parece ser el deseo del recurrente en sus alegaciones en todo su escrito salvo en este punto.

La distancia fijada en la licitación realizada en años, dieron lugar a que en el año 2015 se presentasen 5 licitadores; en la de 2019, se redujo la distancia, presentándose 7 licitadores; en la de 2023 manteniéndose esta distancia, se quedó desierto en primera instancia por falta de licitadores; mientras que en la licitación de 2023/24 con la misma distancia solo se presentaron dos licitadores, desestimándose una de las proposiciones porque el licitador no cumplía el requisito de la distancia.

Se ha considerado que continuar con esta situación de forma ilimitada ni favorece la libre competencia exigida en el artículo 126 de la LCSP ni aporta ningún beneficio para la administración, sino que supone un grave perjuicio al dificultar seriamente la adjudicación de un contrato que se juzga esencial para garantizar la seguridad ciudadana.

Séptimo. Fijadas las posiciones de las partes, comenzaremos por examinar la impugnación del cálculo del valor estimado, y del presupuesto base de licitación, previstos en el PCAP.

Para ello hemos de partir de las disposiciones de la LCSP aplicables, y de nuestra doctrina sobre ellas.

En cuanto a la normativa aplicable se encuentra en los artículos 101 y 102 de la LCSP en lo atinente a los contratos de servicio.

Así el artículo 100.1 y 2 LCSP, establece respecto del presupuesto base de licitación, lo siguiente (el subrayado es nuestro).

“1. A los efectos de esta Ley, por presupuesto base de licitación se entenderá el límite máximo de gasto que en virtud del contrato puede comprometer el órgano de contratación, incluido el Impuesto sobre el Valor Añadido, salvo disposición en contrario.

2. En el momento de elaborarlo, los órganos de contratación cuidarán de que el presupuesto base de licitación sea adecuado a los precios del mercado. A tal efecto, el presupuesto base de licitación se desglosará indicando en el pliego de cláusulas administrativas particulares o documento regulador de la licitación los costes directos e indirectos y otros eventuales gastos calculados para su determinación. En los contratos en que el coste de los salarios de las personas empleadas para su ejecución formen parte del precio total del contrato, el presupuesto base de licitación indicará de forma desglosada y con desagregación de género y categoría profesional los costes salariales estimados a partir del convenio laboral de referencia.”

El artículo 101.1.a), 2, 4, 5 y 7, en cuanto al valor estimado, dispone cuanto sigue (el subrayado es nuestro).

“1. A todos los efectos previstos en esta Ley, el valor estimado de los contratos será determinado como sigue:

a) En el caso de los contratos de obras, suministros y servicios, el órgano de contratación tomará el importe total, sin incluir el Impuesto sobre el Valor Añadido, pagadero según sus estimaciones.

(...) 2. En el cálculo del valor estimado deberán tenerse en cuenta, como mínimo, además de los costes derivados de la aplicación de las normativas laborales vigentes, otros costes que se deriven de la ejecución material de los servicios, los gastos generales de estructura y el beneficio industrial. Asimismo deberán tenerse en cuenta:

- a) *Cualquier forma de opción eventual y las eventuales prórrogas del contrato.*
- b) *Cuando se haya previsto abonar primas o efectuar pagos a los candidatos o licitadores, la cuantía de los mismos.*
- c) *En el caso de que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 204, se haya previsto en el pliego de cláusulas administrativas particulares o en el anuncio de licitación la posibilidad de que el contrato sea modificado, se considerará valor estimado del contrato el importe máximo que este pueda alcanzar, teniendo en cuenta la totalidad de las modificaciones al alza previstas.*

En los contratos de servicios y de concesión de servicios en los que sea relevante la mano de obra, en la aplicación de la normativa laboral vigente a que se refiere el párrafo anterior se tendrán especialmente en cuenta los costes laborales derivados de los convenios colectivos sectoriales de aplicación.

(...) 4. La elección del método para calcular el valor estimado no podrá efectuarse con la intención de sustraer el contrato a la aplicación de las normas de adjudicación que correspondan.

5. El método de cálculo aplicado por el órgano de contratación para calcular el valor estimado en todo caso deberá figurar en los pliegos de cláusulas administrativas particulares.

(...) 7. La estimación deberá hacerse teniendo en cuenta los precios habituales en el mercado, y estar referida al momento del envío del anuncio de licitación o, en caso de que no se requiera un anuncio de este tipo, al momento en que el órgano de contratación inicie el procedimiento de adjudicación del contrato.

(...)10. En los contratos de suministro o de servicios que tengan un carácter de periodicidad, o de contratos que se deban renovar en un período de tiempo determinado, se tomará como base para el cálculo del valor estimado del contrato alguna de las siguientes cantidades:

a) El valor real total de los contratos sucesivos similares adjudicados durante el ejercicio precedente o durante los doce meses previos, ajustado, cuando sea posible, en función de los cambios de cantidad o valor previstos para los doce meses posteriores al contrato inicial.

b) El valor estimado total de los contratos sucesivos adjudicados durante los doce meses siguientes a la primera entrega o en el transcurso del ejercicio, si este fuera superior a doce meses.

11. En los contratos de servicios, a los efectos del cálculo de su valor estimado, se tomarán como base, en su caso, las siguientes cantidades:

a) En los servicios de seguros, la prima pagadera y otras formas de remuneración.

b) En servicios bancarios y otros servicios financieros, los honorarios, las comisiones, los intereses y otras formas de remuneración.

c) En los contratos relativos a un proyecto, los honorarios, las comisiones pagaderas y otras formas de remuneración, así como las primas o contraprestaciones que, en su caso, se fijen para los participantes en el concurso.

d) En los contratos de servicios en que no se especifique un precio total, si tienen una duración determinada igual o inferior a cuarenta y ocho meses, el valor total estimado correspondiente a toda su duración. Si la duración es superior a cuarenta y ocho meses o no se encuentra fijada por referencia a un período de tiempo cierto, el valor mensual multiplicado por 48.”

Respecto de los citados artículos hemos elaborado una abundante doctrina.

Así, en cuanto al cálculo de ambas magnitudes en relación al desglose de costes del presupuesto base de licitación en el PCAP, hemos dicho en la Resolución número 1424/2022, de 11 de noviembre, (citada en las Resoluciones números 1534/2023, de 23 de noviembre y 765/2024, Sección 2ª, de 12 de junio), siendo el subrayado nuestro:

“(...) este Tribunal considera que el presupuesto de licitación debe ser especificado por el órgano de contratación en aras de la claridad y la seguridad jurídica de los licitadores y porque así lo determina el artículo 100.2 LCSP, que exige, al menos, que en el PCAP o en un documento (en un documento regulador de la licitación, dice la LCSP), se desglosen los costes directos e indirectos y otros eventuales gastos que intervienen en la conformación del presupuesto. A este respecto, es dable reproducir lo indicado por la Junta Consultiva de Contratación en su expediente 42/18 cuando, obiter dicta en aquella consulta, recuerda la necesidad del desglose en el PCAP o PPT, o en su caso, documento regulador de la licitación, de los costes directos e indirectos:

«1. El artículo 100 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) establece los criterios para la elaboración del presupuesto base de licitación de los contratos públicos en los términos siguientes: “2. En el momento de elaborarlo, los órganos de contratación cuidarán de que el presupuesto base de licitación sea adecuado a los precios del mercado. A tal efecto, el presupuesto base de licitación se desglosará indicando en el pliego de cláusulas administrativas particulares o documento regulador de la licitación los costes directos e indirectos y otros eventuales gastos calculados para su determinación. En los contratos en que el coste de los salarios de las personas empleadas para su ejecución forme parte del precio total del contrato, el presupuesto base de licitación indicará de forma desglosada y con desagregación de género y categoría profesional los costes salariales estimados a partir del convenio laboral de referencia”.

2. La LCSP alude al presupuesto base de licitación recordando la necesidad de desglosarlo con referencia a los costes directos, a los indirectos y a otros eventuales gastos. Además, la ley añade un precepto especial para los contratos en que el coste de los salarios de las personas empleadas para su ejecución forme parte del precio total del contrato, donde el presupuesto base de licitación indicará de forma desglosada y con desagregación de género y categoría profesional los costes salariales estimados a partir del convenio laboral de referencia.

(...) Sobre la base de esta premisa, la regulación del presupuesto base de licitación, exige su correspondiente desglose en los diferentes costes y gastos que influyan en la determinación de ese precio de mercado. Sobre este aspecto esta Junta Consultiva ya ha afirmado, en los informes 37/17 y 8/18, que “lo que cabe concluir es que bajo estas denominaciones lo que persigue el legislador en el artículo 100 es que el presupuesto base de licitación recoja todos los costes y gastos que influyan en la realización de la prestación o prestaciones que constituyen el objeto del contrato, evitando preterir algunos de estos costes en beneficio de alguna de las partes”.

Por tanto, excluyendo rigideces excesivas en el análisis de los términos legales, el desglose del presupuesto base de licitación debe permitir tomar en consideración y recoger en él todos los costes y gastos que influyan en la realización de la prestación que constituye el objeto del contrato, y todo ello a fin de que se alcance una estimación correcta del precio de mercado.

De este modo se asegura que el efectivo cumplimiento del contrato una vez celebrado se verifica conforme a un precio ajustado al mercado.

Precisamente con este objetivo se establece su obligatoria presencia en el pliego de cláusulas administrativas particulares o en el documento rector de la licitación, obligación ésta que dota de transparencia al procedimiento de selección del contratista, que garantiza que el contrato no incurra en un sobreprecio y que facilita la elaboración de las proposiciones por parte de los licitadores.

(...) [En definitiva] En los contratos de suministros y servicios el desglose del presupuesto base de licitación exigido por el artículo 100.2 de la LCSP debe recoger todos los costes y gastos que influyan en la realización de la prestación o prestaciones que constituyen el objeto del contrato, a fin de que se llegue a una estimación correcta del precio de mercado y se asegure el efectivo cumplimiento del mismo una vez celebrado. El desglose exigible en cada caso debe ser el adecuado a la naturaleza de las prestaciones del contrato, entre las que se tendrán en cuenta, en su caso, las condiciones de distribución y entrega de los bienes, con el objetivo de cumplir las finalidades expuestas, sin que en los casos en que estemos en presencia de prestaciones tan sencillas como los suministros indicados en la

consulta, cuyos precios de mercado son determinables con mayor facilidad, resulte necesario el más amplio desglose exigido en el artículo 100.2 de la LCSP».

En cuanto al denominado precio de mercado, en relación a la conformación de costes del presupuesto, declaramos en la Resolución número 554/2025, Sección 2ª, de 10 de abril (el subrayado es nuestro).

“Según dijimos en la Resolución 1343/2024 de 24 de octubre (con argumentos posteriormente reproducidos en la Resolución 318/2025 de 3 de marzo), de la consideración conjunta de lo dispuesto por los artículos 100.2, 100.2 y 100.3 de la LCSP podemos extraer dos ideas relevantes:

La adecuada conformación del presupuesto base de licitación incide en que el precio del contrato sea adecuado para su efectivo cumplimiento. Como hemos dicho en varias ocasiones, la exigencia de que el cálculo del valor de las prestaciones se ajuste a precios de mercado opera no como un suelo sino como un techo, pues tiene por objeto garantizar que en la contratación exista un equilibrio entre las partes, así como la ausencia de enriquecimiento injusto, y la viabilidad de las prestaciones (Resoluciones 1263/2019, de 11 de noviembre, o 213/2022, de 17 de febrero).

La LCSP no hace referencia en el artículo 100.2 a un precio de mercado, sino a «precios de mercado», lo que dota a la previsión legal de la adecuada flexibilidad para atender la rica casuística que supone, en este ámbito, la contratación de bienes y servicios por el sector público. La referencia a estos «precios de mercado», sin embargo, contemplada a la luz de los otros preceptos antes invocados, exige a nuestro juicio que el órgano de conforme el presupuesto base de licitación a partir de costes que tengan un anclaje razonablemente objetivo. Dicho en otros términos, el nivel de desagregación de los costes del que debe partir el órgano de contratación ha de ser suficiente para conformar un presupuesto de licitación adecuado a los precios de mercado, esto es, adecuado para que, en las circunstancias vigentes, el eventual adjudicatario puede cubrir sus costes y obtener un beneficio.

Y concluíamos:

«Tenemos así que ese anclaje puede no requerir otro análisis que la referencia al mercado (será el caso de los bienes y servicios estandarizados ofertados de forma general al mercado y en los que la entidad contratante los pretende obtener en los mismos términos que el resto de demandantes) o un análisis más pormenorizado de sus costes cuando no existe tal estandarización. En definitiva, cuando la entidad contratante demanda un bien o servicio cuya provisión exige que el contratista deba dedicar medios materiales y humanos específicos, no se produce la nota de estandarización que permitiría recurrir al mercado para determinar su precio»».

En cuanto a que se considera contratos en que el coste de los salarios forme parte del precio total del contrato, en la Resolución de este Tribunal nº 750/2022 de 23 de junio, decíamos (subrayado nuestro):

“(...) en los contratos en que el coste de los salarios de las personas empleadas para su ejecución formen parte del precio total del contrato, el presupuesto base de licitación indicará de forma desglosada y con desagregación de género y categoría profesional los costes salariales estimados a partir del convenio laboral de referencia”) solo es aplicable a los contratos en los que el coste de los salarios de las personas empleadas en la ejecución del contrato forme parte del precio total del contrato, es decir, que dicho coste se fije por unidades de trabajo o tiempo.”

Asimismo, este Tribunal ha señalado que la determinación del precio del contrato tiene la consideración de criterio técnico y, como tal, está dotado de discrecionalidad técnica, como señalan determinadas Resoluciones, como la 237/2017, de 3 de marzo, 423/2017, de 12 de mayo, y 523/2024, Sección 1ª, 19 de abril, entre otras).

En la primera de dichas resoluciones, con cita de la Resolución 358/2015 se establece que *“(...) al tratarse de criterios netamente técnicos gozarían de una discrecionalidad, propia de las valoraciones técnicas de los órganos de contratación, en tanto no quede completamente acreditado que se ha incurrido en un error en la apreciación. Podemos decir, finalizando esto que manifestamos que, frente a esa concreción en el precio del ente adjudicador, en el que debemos presumir un acierto propio del que es conocedor de las cuestiones técnicas del contrato que se ha convocado en otras ocasiones, conoce*

suficientemente éste y los precios a que puede enfrentarse el mercado, estableciendo, dentro de sus potestades propias como tal órgano adjudicador, un precio del contrato que, desde este punto de vista, gozaría de una presunción análoga, a la que tienen las manifestaciones técnicas de los órganos de contratación, cuando se debaten por los licitadores las mismas, (...)”.

Por último, en la Resolución número 866/2017 también señalamos que *“evidentemente, la Administración no debe asumir el coste de horas de trabajo no necesarias para la prestación del servicio que se contrata”.*

Fijada nuestra doctrina, procedemos a examinar el cumplimiento de los artículos 100 y 101 de la LCSP en la licitación objeto de impugnación.

Como consta en antecedentes, el apartado 2 del cuadro del PCAP, se ocupa de la cuantificación tanto del valor estimado como del presupuesto base de licitación.

Así en cuanto al valor estimado, explica su conformación mediante la fijación del precio medio de mercado por la estancia diaria de un caballo, fijando su cálculo en función de los distintos costes: trabajo mozos, box, guadarnés, caminador, pista interior y exterior, duchas, tres comidas al día, cama de viruta, costes indirectos y beneficio industrial, que cuantifica en euros para cada partida, determinando mediante su suma el total por animal y día, que constituye el citado precio medio de mercado por la estancia diaria de un caballo.

Al final de dicho cálculo señala *“dado que el contrato es para 34 equinos, y teniendo en cuenta que no sólo es la estancia, sino la utilización de una serie de instalaciones para entrenamiento, y también para uso de los funcionarios de la Unidad de Caballería, se considera correcta la cantidad de 15,50 € sin IVA por animal atendido y día”.*

En cuanto al presupuesto base de licitación:

Así comienza por fijar el importe antes de impuesto, el IVA aplicable, y el presupuesto base de licitación resultante.

Seguidamente procede al desglose del presupuesto en costes directos, costes indirectos y beneficio industrial, fijando su importe desagregado tanto en términos porcentuales (70%, 20% y 10% respectivamente) como absolutos.

A todo esto, hay que tener en cuenta que, conforme al apartado 14 del cuadro del PCAP, el sistema de determinación del precio es por precios unitarios, en razón a cada animal atendido al día.

En fin, el objeto del servicio contratado, sus prestaciones, es la estabulación, alimentación y guarda de equinos de la unidad de caballería.

En primer lugar, resulta de la descripción del servicio, y es pacífico tanto para la recurrente como para el órgano de contratación, que el coste de los salarios de las personas empleadas para su ejecución no forma parte del precio total del contrato, pues su coste no se fija por unidades de trabajo o tiempo, no siendo por ello precisa la desagregación de costes salariales que, para ese tipo de contratos, prevé el último párrafo del artículo 100.2 de la LCSP.

La recurrente realiza las siguientes impugnaciones respecto de aquellos cálculos.

En primer lugar que el PCAP no realiza una estimación del número de días y de caballos del que se hará uso del servicio de estabulación, cuando el abono del servicio se efectuará atendiendo al número de días que el equino ha permanecido de forma efectiva en la instalación.

Frente a ello, señalar que estamos ante un contrato por precios unitarios, no a tanto alzado, y que la opción por ese sistema se debe a que el órgano de contratación no conoce *a priori* las necesidades cuantitativas totales que el contrato ha de satisfacer, ni, por tanto, el monto total de días y de caballos por los que se va a prestar el servicio que determinarán el precio total a abonar al licitador, pues esas necesidades pueden variar a lo largo del contrato, por lo que no es legalmente exigible que el órgano de contratación fije la estimación que pretende el licitador.

Además, la recurrente, prestadora actual del servicio, puede razonablemente deducir ese número de días y de caballos afectados, que puede alcanzar la ejecución del servicio teniendo en cuenta el que actualmente presta, todo ello para determinar su oferta.

Lo solicitado por la recurrente no es pues una obligación legalmente exigible, y el argumento debe rechazarse.

Afirma la recurrente que el precio unitario no tiene en cuenta la exclusividad de los boxes para la Administración, porque el contratista no puede hacer uso de aquellos los días que no se usen, dado que su acceso se restringe a la policía, de forma que el precio del contrato debería contemplar el “bloqueo” de los treinta y cuatro boxes a disposición de la Administración, con independencia de si el animal ha permanecido efectivamente en el box.

Sostiene que los caballos no se pueden reubicar en otras instalaciones distintas de las contratadas como consecuencia de necesidades que pueda tener el contratista para un evento o competición (cláusula 2.14 PPT) y el acceso a las zonas o cuadras de uso policial está restringido sólo a personal policial (cláusula 2.9 del PPT). De todo ello resulta, a su juicio, el contratista no va a poder rentabilizarlos si durante determinados días al mes uno o varios boxes no los utilizan.

El PPT, prescripción 2.2, sólo dispone que la cuadra deberá contar con un mínimo de treinta y cuatro boxes destinados al alojamiento de los caballos, sin exigirse en los pliegos que esos boxes hayan de ser concretos y su uso exclusivo para el contratante, pues no exige adscripción de medios materiales.

Así la Administración contratante tendría derecho, en la ejecución del contrato, a disponer de hasta un máximo de treinta y cuatro boxes, con la obligación del contratista de facilitar las instalaciones y la alimentación necesarias para la atención de los caballos que utilicen estos boxes, sin perjuicio de que los boxes que no se utilicen de ese número máximo puedan usarse por el contratista para otros fines o usuarios.

El que, de acuerdo con el PPT, se establezca que el acceso a las zonas o cuadras de uso policial está restringido exclusivamente a la policía, se debe a razones de seguridad, sin

que de ello se derive más restricción de las potestades de ordenación de sus instalaciones y servicios por el contratista, que las de dicha cautela.

En fin, que el apartado 12.2 b) del cuadro del PCAP prevea como criterio de adjudicación el *“uso exclusivo de zonas de estabulación, es decir, un lugar restringido para los caballos de la UEC con acceso únicamente para funcionarios de la UEC y trabajadores del Centro Hípico”*, revela que, fuera del caso en que el licitador adjudicatario oferte ese uso exclusivo, no existe como condición mínima del PPT que el uso sea exclusivo, como pretende la recurrente, sino compartido con otros usuarios de la zona de estabulación.

En definitiva esta alegación ha de ser igualmente rechazada.

Seguidamente señala la recurrente que el precio unitario no contempla otros servicios e instalaciones exigidos en los pliegos: caminador exclusivo, pista de entrenamiento de uso exclusivo, personal de vigilancia veinticuatro horas, espacio para lavadora, aula formativa, dependencias administrativas y zonas de descanso exclusivas para la UEC.

De ello deduce que no han sido valorados estos servicios, y señala, además, que aquellos se prestan y ponen a disposición de la UEC durante todo el año y no únicamente por días. A su juicio el detalle del precio unitario únicamente ha tenido en cuenta los costes relacionados de forma directa con el caballo, costes indirectos y beneficio industrial, pero no ha tenido en cuenta los demás servicios e instalaciones.

Respecto de ello, el órgano de contratación, en su informe, señala que el coste de esos servicios está incluido en la valoración del presupuesto base de licitación, que se desglosa distinguiendo entre costes directos, indirectos y beneficio industrial, y han sido tenidos en cuenta, también, a la hora de fijar el valor estimado del contrato, aunque no se haya especificado en el desglose del precio unitario como señala el licitador.

Así, en el precio unitario sí hay referencia específica a gastos de box, guarnés, caminador, pista interior y exterior, y ducha, que comprenden buena parte de los gastos indicados. No se han especificado otros aspectos derivados de la prestación del servicio, como el consumo eléctrico, el gasto telefónico, ciertos gastos derivados del mantenimiento

de las instalaciones, aunque sí se ha indicado un apartado en el precio unitario para valorar los costes indirectos por un importe de 3,10 euros al día con exclusión del IVA.

Frente a esta alegación hemos de señalar que no es necesario un desglose absoluto y exhaustivo de todos y cada uno de los posibles gastos, sino que el artículo 100.2 de la LCSP cuando se refiere al desglose de *“otros eventuales gastos calculados para su determinación”*, lo hace a aquellos que no se encuentren incluidos en el cálculo desglosado de los costes directos e indirectos.

En fin, que no desglosar expresamente las partidas que señala la recurrente no impide que los gastos no estén incluidos en el cálculo de los costes directos e indirectos, ni acredita por sí sólo que no se han tenido en cuenta en la valoración del presupuesto, pues no ha probado la recurrente, fuera de meras afirmaciones, que tales gastos no estén incluidos en el cálculo de los costes directos o indirectos.

De nuevo pues se rechaza el argumento.

Seguidamente afirma que es incorrecto el coste unitario estimado del trabajo de los mozos, haciendo un cálculo a partir del Salario Mínimo Interprofesional (SMI), teniendo en cuenta que habrían de ser empleados cuatro mozos.

Señala el órgano de contratación que la estimación del coste del trabajo de los mozos se realizó teniendo en cuenta que los centros hípicos pueden trabajar con caballos de otros clientes, de manera que el trabajo de los mozos se reparte entre los caballos objeto del contrato y los caballos de otros clientes.

El coste se calculó basándose en el salario del peón agrario/ganadero (categoría donde encaja el mozo de cuadra) y el SMI vigente, partiendo del supuesto de un establecimiento capaz de albergar ochenta y un caballos, trabajando en este cuatro mozos. Se estimó así que, el número máximo de caballos a estabular en virtud del contrato representaría el 42 por ciento de la actividad hípica de la instalación, sin perjuicio de que la cuadra pueda obtener ingresos adicionales a través de otras actividades, lo que suele ocurrir.

Pues bien, de los pliegos resulta que no hay adscripción de medios personales con carácter exclusivo a la ejecución del contrato, y que, por tanto, la Administración no tiene porque pagar el coste salarial completo de aquellos trabajadores, sino tan sólo el necesario para la ejecución del contrato, por lo que también esta alegación debe desestimarse.

Por último afirma que es incorrecto el coste estimado para las tres comidas al día de los caballos. Para ello se funda, como actual prestatario del servicio, en que recibió de los servicios veterinarios de la UEC una propuesta de nueva dieta para los caballos, cuyo coste está por encima del indicado en el PCAP. Además, señala que no se está teniendo en cuenta que, cuando viajan los caballos y no están en las instalaciones del contratista, se lleva la comida para que puedan mantener la misma dieta.

Lo que aquí hemos de examinar no es lo que determinados servicios, ajenos a la confección de los pliegos y a su futura ejecución, estimen que debe ser la dieta de los caballos, no se trata de atender a una propuesta o recomendación, sino lo que al efecto se establece en los pliegos.

Tales instrucciones, ajenas al contenido contractual, no pueden imponerse al contratista, que sólo está sujeto al cumplimiento del contrato y a lo que, en su interpretación, le señale el responsable de su ejecución, siempre que no sea contrario a los pliegos.

Es cierto que la prescripción 2.1 del PPT, señala que las cantidades y productos que componen la dieta “podrán” sufrir variación en función de lo que establezca la Sección de Sanidad Veterinaria, pero, de un lado, tal variación ha de ser comunicada al contratista por el responsable del contrato, no por un servicio ajeno al cumplimiento de aquel, y de otro, si la variación de la dieta provocase una modificación del contrato, no puede imponerse al contratista, sin que previamente se tramite y acuerde la modificación, conforme al artículo 205 de la LCSP, toda vez que el PCAP no contiene causas específicas de modificación al amparo del artículo 204 de la LCSP.

En cualquier caso la dieta que determina el cálculo del presupuesto base de licitación y del valor estimado es la que obra en el PPT, y no la comunicada al recurrente por la Sección de Sanidad Veterinaria en el contrato actual. Adicionalmente, según consta en el informe del órgano de contratación, se incluye la posibilidad en los pliegos de sustituir la ración de

heno por un combinado de alfalfa y avena y la piedra de sales minerales se limita a la época estival.

Se rechaza pues esta última objeción y, por ende, la totalidad de los argumentos contra el cálculo del presupuesto base de licitación y el valor estimado obrante en el cuadro del PCAP, pues aquellos son conformes a los artículos 100 y 101 de la LCSP, toda vez que, de acuerdo con nuestra doctrina, el órgano de contratación, en el uso de su discrecionalidad técnicas, al calcularlos ha recogido todos los costes y gastos que influyen en la realización de las prestaciones que constituyen el objeto del contrato, permitiendo con ello una estimación correcta del precio de mercado, sin que se haya acreditado por la recurrente la existencia de error en el cálculo que rompa su presunción de validez.

Octavo. El segundo bloque de argumentos del recurso se dirige contra la configuración de diversas prescripciones del PPT, afirmando que son contrarias a derecho por restringir la libre concurrencia en la licitación y por vulnerar lo establecido en el artículo 116.4.e) de la LCSP, que establece que en el expediente se deberá justificar adecuadamente *“la necesidad de la Administración a la que se pretende dar satisfacción mediante la contratación de las prestaciones correspondientes y su relación con el objeto del contrato, que deberá ser directa, clara y proporcional”*

La argumentación de la recurrente confunde sus intereses particulares, que pasan porque no se alteren los términos de la licitación anterior, que determinaron su condición de adjudicatario actual del servicio, con el interés general al que sirve la Administración contratante.

La libre competencia no consiste en que los términos de una licitación se acomoden a los intereses particulares de un licitador que quiere conseguir a su favor la adjudicación del contrato, forzando para ello que las características del servicio contratado coincidan plenamente con los medios personales y materiales de los que dispone, sino, antes bien, en que cualquier empresario, y no sólo aquel, puedan concurrir a la licitación en términos de igualdad y no discriminación.

Quien determina las características del servicio que se pretende contratar no es el licitador, es la Administración, pues esta es la que establece las necesidades a satisfacer de acuerdo con el interés general.

En fin, como hemos dicho innumerables veces, que los servicios que se contratan sean recurrentes, no quiere decir que la Administración esté obligada en cada licitación a reproducir exactamente las condiciones establecidas en la anterior, pues cada contrato es un compartimento estanco respecto de los demás, por lo que la Administración puede variar en lo que sea oportuno para la mejor prestación del servicio publico las condiciones del contrato.

No hay pues vulneración alguna en las prescripciones del PPT atacadas, pues que no coincidan con las de licitaciones anteriores, no las vicia por si solas de nulidad o anulabilidad.

Así, en cuanto a la impugnación de la alimentación para los caballos contenida en la prescripción 2.1 del PPT, vuelve la recurrente al argumento del informe veterinario que ya abordamos en la impugnación del presupuesto base de licitación, y repetiremos lo mismo, tal informe es indiferente a la configuración contractual, que corresponde al órgano de contratación no a los servicios veterinarios, y si el cambio de dieta afecta o no a la salud de los caballos, corresponde apreciarlo al órgano de contratación al elaborar el pliego, cambio que entiende en su informe que no se produce y así lo justifica debidamente. No hay pues vicio alguno en cambiar esta prescripción respecto del PPT anterior.

En cuanto a las características de la cuadra recogida en la cláusula 2.2 del PPT, el que el tamaño exigido tenga unas dimensiones que no sean las medidas recomendada por la Federación Ecuestre Internacional y que su tamaño se haya visto reducido en un 25 por ciento respecto a la licitación del servicio en el ejercicio anterior, carece igualmente de consistencia y al ser menos restrictivas, favorecerían la concurrencia.

Es el órgano de contratación el que determina en el ejercicio de sus competencias las dimensiones que ha de tener la cuadra, pues es él quien determina como se satisfacen mejor sus necesidades, sin que, nuevamente, este obligado a mantener las mismas prescripciones técnicas que en la licitación anterior, ni a justificar el cambio, sin perjuicio

de que lo hace en el informe a este recurso: que hay un cambio en cuanto a las medidas de los boxes, que exige tener boxes que deben ir combinados con paddocks, en un número no inferior a cinco, de dimensiones mínimas de 40 metros cuadrados cada uno en el exterior, dotados igualmente de bebederos y de comederos, por lo que se valora la proposición que oferte un mayor número de paddocks combinados con unas medidas de 40 metros cuadrados; lo que se debe a que, por experiencia de pasados contratos, se prefiere que los equinos de estén la mayor parte del tiempo en el campo, y por ello se ha cambiado el PPT.

En cuanto a que la pista de entrenamiento exigida en la prescripción 2.10 del PPT no coincida con la medida estándar de una pista de entrenamiento grande, no restringe por sí misma la competencia, pues las necesidades a las que sirve el contrato no tienen por qué satisfacerse con pistas de medida estándar, cualquiera que sea el organismo público o privado que las fije, formando parte de las potestades de la Administración determinar las condiciones del servicio, y justificado de nuevo en su informe el órgano de contratación las razones de su decisión: que se ha comprobado, por la experiencia acumulada, que para realizar ejercicios y entrenamientos de técnicas, tácticas, orden público, etc., una pista de las dimensiones solicitadas es más adecuada y responde mejor a sus necesidades. Por otra parte, las dimensiones de las pistas de entrenamiento solicitadas en la licitación anterior, de 60m x30m tampoco no se ajustaban a la medida exigida por la Real Federación Hípica de España, 60x20m para las competiciones de doma clásica.

En fin, hace el órgano de contratación una comparativa del PPT actual con el anterior en que prácticamente no hay variaciones, habiéndose centrado la recurrente en aquellos escasos cambios introducidos que parecen perjudicar su oferta. Como dijimos el interés particular no puede primar sobre el interés general al definir las características del servicio por la Administración contratante.

Noveno. Por último, la recurrente impugna los criterios cualitativos que figuran en el PCAP.

Realmente impugna sólo uno, la *“distancia de la instalación al Ayuntamiento de Valencia”*, que tiene asignados hasta 10 puntos, en relación con lo dispuesto en la cláusula 3 del PPT que establece que el establecimiento debe estar *“ineludiblemente a menos de 15*

kilómetros de distancia del Ayuntamiento de Valencia”, si bien señala de pasada que llama la atención que en los criterios de adjudicación se otorgue la misma puntuación a la distancia (max 10 puntos) como al aparcamiento de vehículos (max 10 puntos) o a disponer de una segunda pista de entrenamiento de arena, no en exclusiva, de 30x15 metros (9 puntos), pero sin concretar en que “esa llamada de atención” infringe la LCSP, por lo que el argumento no precisa de más análisis.

Aduce respecto del único criterio que, en realidad, impugna, que no se aprecia una coherencia entre la necesidad de la rapidez que requiere la actuación policial y el requisito de los 15 km como distancia máxima (frente a los 9 km de la misma licitación en 2023) y los criterios de adjudicación establecidos. Asimismo, considera que ampliar la distancia máxima en un 67 por ciento respecto a la licitación precedente, que se traduce en más tiempo de desplazamiento, es lo suficientemente significativo como para que cuente con una justificación específica y motivada, ya que el tiempo de desplazamiento en un transporte influye directamente en el bienestar estar animal.

En fin, el órgano de contratación justifica adecuadamente tanto la prescripción del PPT como el criterio de valoración, al señalar que en cuanto a la distancia, se ha pasado de exigir 9 km en el contrato anterior a 15 km en la actualidad porque podría aumentar la concurrencia sin poner en peligro la seguridad ciudadana ni el bienestar animal.

Lo argumenta con detalle: En el año 2015 se presentasen cinco licitadores; en la de 2019, se redujo la distancia, presentándose siete licitadores; en la de 2023 manteniéndose esta distancia, se quedó desierto en primera instancia por falta de licitadores; mientras que en la licitación anterior a la actual con la misma distancia sólo se presentaron dos licitadores, desestimándose una de las proposiciones porque el licitador no cumplía el requisito de la distancia.

En definitiva el mantenimiento de la distancia anterior no aporta ningún beneficio para la Administración, sino que supone un grave perjuicio al dificultar seriamente la adjudicación de un contrato que se juzga esencial para garantizar la seguridad ciudadana.

En fin, el criterio de adjudicación, persigue la mejora de la calidad del servicio promoviendo sin perjudicar a la libre concurrencia, permitiendo a los licitadores reducir la distancia máxima fijada en el PPT.

En definitiva el órgano de contratación ha configurado un criterio de distancia máxima en el PPT, de acuerdo con lo expresado en el informe de necesidad que obra en el expediente *(Dada la importante función que desempeña la Unidad de Caballería, se hace imprescindible la contratación de instalaciones adecuadas para la estabulación, guarda y custodia de un máximo de treinta y cuatro equinos de esta unidad. Las instalaciones deben estar ubicadas a una distancia que permita un rápido desplazamiento ante cualquier eventualidad)*, y un criterio de adjudicación que permite reducirla, que tiene relación con el objeto del contrato y es proporcional a la finalidad pretendida de mejorar la calidad del servicio, y al promover la libre concurrencia ampliando la distancia exigida en el PPT ha buscado, de acuerdo con la LCSP, promover la concurrencia.

No hay pues vicio alguno en la configuración tanto de la distancia exigible en el PPT como del criterio de adjudicación que permite reducirla, y debe rechazarse de nuevo el argumento y con ello el entero recurso.

Por todo lo anterior,

VISTOS los preceptos legales de aplicación

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

Primero. Desestimar el recurso interpuesto por D. A. R. M., en representación de CLUB ECUESTRE VALENCIA, SL, contra Pliegos del procedimiento “Realizar los servicios de estabulación, alimentación, y guarda de equinos de la Unidad de Caballería de la Jefatura Superior de Policía de la Comunidad Valenciana, además de otros servicios para el normal desarrollo de su actividad”, expediente Z26CO002/050, convocado por MINISTERIO DEL INTERIOR-CUERPO NACIONAL DE POLICÍA-DIVISIÓN ECONÓMICA Y TÉCNICA.

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 de la Audiencia Nacional, en el plazo de dos meses, a contar desde el día siguiente a la recepción de esta notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 11.1 letra f y 46.1 de la Ley 29 / 1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

LA PRESIDENTA

LOS VOCALES