

**RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIÓN  
PÚBLICA DE LA COMUNIDAD DE MADRID**

En Madrid, a 25 de septiembre de 2025

**VISTO** el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la representación legal de EMILIVIA ESPECTACULOS, S.L. contra el procedimiento y adjudicación del contrato de los “*Espectáculos, festejos y eventos taurinos a celebrar con motivo de las fiestas en Navalcarnero*” licitados por dicho Ayuntamiento, (expedientes 048SER25, 049SER25 y 047/SUM25), en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente.

**RESOLUCIÓN**

**ANTECEDENTES DE HECHO**

**Primero.** – La Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Navalcarnero aprobó con fecha de 15 de julio de 2025, los Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP) y los Pliegos de Prescripciones Técnicas (PPT), que han de regir la contratación por procedimiento negociado sin publicidad de tres contratos:

1º.- Contrato de suministro de reses con motivo de la celebración de las Fiestas Patronales de Navalcarnero de 2025 con un valor estimado de 99.000,00 euros.

2º.- Contrato de servicios de **profesionales** y directores de lidia para los espectáculos taurinos con motivo de las Fiestas Patronales de Navalcarnero de 2025 (Madrid), con un valor estimado de 99.400,00 euros.

3º.- Contrato de servicios de los espectáculos, festejos y eventos taurinos con motivo de las Fiestas Patronales de Navalcarnero de 2025 (Madrid), con un valor estimado de 85.000,00 euros.

Los dos primeros contratos se adjudicaron a la empresa QUINTA TOROS, S.L. y el tercer contrato a la empresa CON TRAPÍO ESPECTÁCULOS S.L., publicándose la adjudicación de tales contratos en la Plataforma de Contratación del Sector -Público (PCSP) el 29 de agosto de 2025.

**Segundo.** – El 2 de septiembre de 2025 tuvo entrada en este Tribunal el recurso especial en materia de contratación, interpuesto por la representación legal de EMILIVIA ESPECTACULOS, S.L. contra el procedimiento de licitación y la adjudicación de los citados contratos.

**Tercero.** - El 4 de septiembre de 2025 el órgano de contratación remitió el expediente de contratación y el informe a que se refiere el artículo 56.2 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP).

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**Primero.** - Este Tribunal resulta competente para resolver en virtud de lo establecido en el artículo 46.4 de la LCSP y el artículo 3 de la Ley 9/2010, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y Racionalización del Sector Público de la Comunidad de Madrid.

**Segundo.** - El recurso se interpone contra el procedimiento de licitación y adjudicación de una empresa que tiene interés en haber participado en la licitación de haberse tramitado esta por el procedimiento reclamado, por lo que debe admitirse su

legitimación al amparo de lo dispuesto en el artículo 48 de la LCSP.

Asimismo, se acredita la representación del firmante del recurso.

**Tercero.** - El recurso especial se interpuso en tiempo y forma, pues la adjudicación se publicó en la PLCSP el 29 de agosto de 2025 e interpuesto el recurso el día 1 de septiembre, dentro del plazo de quince días hábiles, de conformidad con el artículo 50.1 de la LCSP.

**Cuarto.** - El recurso se interpuso contra el procedimiento y adjudicación de tres contratos de servicios cuyo valor estimado es inferior a 100.000 euros. El acto en principio no es recurrible, de acuerdo con el artículo 44.1.a) y 2 a) de la LCSP.

No obstante, dado que lo recurrido como primer alegato es el fraccionamiento del contrato a efectos de minorar el valor estimado del mismo, su admisión debe quedar supeditada al análisis previo de este motivo del recurso que se realizará a continuación.

## **Quinto. – Fondo del asunto**

### **1. Alegaciones de la recurrente**

Dos son los alegatos en que el recurrente centra su recurso:

1º.- Entiende que los procedimientos y actos de adjudicación de cada uno de los contratos impugnados superan el umbral de 100.000 euros legalmente establecidos para que proceda recurso especial en los contratos de servicios, ya que el valor estimado de varios contratos se determina sumando el valor de cada uno de esos contratos individuales, esta suma es fundamental para fijar los límites del compromiso económico y aplicar la normativa de contratación pública que corresponda, especialmente si la cuantía total supera ciertos umbrales establecidos por Ley.

2º.- En relación con lo anterior, entiende el recurrente que se trata de tres contratos, uno para la contratación de profesionales y directores de lidia, otro para la prestación de espectáculos, festejos y eventos taurinos y otro de suministro de ganaderías y todos se adjudican por procedimiento negociado sin publicidad por exclusividad artística, cuando lo que procedería es adjudicar por procedimiento abierto con publicidad favoreciendo así la concurrencia.

## **2. Alegaciones del órgano de contratación**

Alega que el recurso debe ser inadmitido ya que ha sido presentado ante un organismo que no es el competente para resolver, de acuerdo con lo indicado en el artículo 11.a) LRJPAC.

El recurso debe remitirse al órgano competente, de acuerdo con lo establecido en el artículo 14.1 de la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público.

Asimismo, alega que al no ser los contratos impugnados susceptibles de recurso especial en materia de contratación, no procede la suspensión o anulación de los actos impugnados, habiendo tenido lugar ya la formalización de los correspondientes contratos con fecha de 29/08/2025 y habiendo comenzado ya la ejecución de los mismos.

## **3. Consideraciones del Tribunal**

Como hemos señalado anteriormente, si bien es cierto que el valor estimado de los tres contratos tienen una cuantía que no supera los 100.000 euros previstos en el artículo 44.1.a) de la LCSP, que determina el umbral de recurribilidad mediante recurso especial, dado que precisamente lo que se recurre es la división del contrato en tres diferentes con el fin de minorar el citado valor, debemos entrar a conocer si esta actuación es ajustada a Derecho; sin que por otro lado recurra el valor estimado de cada contrato en si.

Estimamos que es necesario hacer un análisis de la naturaleza de este tipo de contratos con el fin de determinar si se ha producido un fraccionamiento de sus prestaciones contraria a derecho y determinar cuál sería el procedimiento adecuado para su licitación .

#### **1º:- Naturaleza de los contratos de espectáculos taurinos.**

De acuerdo con la Ley 18/2013, de 12 de noviembre, para la Regulación de la Tauromaquia como Patrimonio Cultural, se entiende por tauromaquia “*el conjunto de conocimientos y actividades artísticas, creativas y productivas, incluyendo la crianza y selección del toro de lidia, que confluyen en la corrida de toros moderna y el arte de lidiar, expresión relevante de la cultura tradicional del pueblo español.*” Por extensión, se entiende comprendida en el concepto de Tauromaquia toda manifestación artística y cultural vinculada a la misma.

La primera cuestión a abordar es la naturaleza del contrato que tenga por objeto dichas prestaciones y para ello resulta imprescindible acudir a lo dispuesto en los artículos 25 y 26 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.

En el artículo 25.1 a) 1º LCSP, se consagra el carácter privado de los contratos de servicios que tengan por objeto la creación e interpretación artística y literaria y los de espectáculos. Por su parte, el segundo de los preceptos mencionados dispone, en su apartado 2, lo siguiente:

*“Los contratos privados que celebren las Administraciones Pùblicas se regirán, en cuanto a su preparación y adjudicación, en defecto de normas específicas, por las Secciones 1.<sup>a</sup> y 2.<sup>a</sup> del Capítulo I del Título I del Libro Segundo de la presente Ley con carácter general, y por sus disposiciones de desarrollo, aplicándose supletoriamente las restantes normas de derecho administrativo o, en su caso, las normas de derecho privado, según corresponda por razón del sujeto o entidad contratante. En lo que respecta a su efectos, modificación y extinción, estos contratos se regirán por el derecho privado.”*

*No obstante lo establecido en el párrafo anterior, a los contratos mencionados en los números 1.<sup>º</sup> y 2.<sup>º</sup> de la letra a) del apartado primero del artículo anterior, les resultarán*

*de aplicación, además del Libro Primero de la presente Ley, el Libro Segundo de la misma en cuanto a su preparación y adjudicación. En cuanto a sus efectos y extinción les serán aplicables las normas de derecho privado, salvo lo establecido en los artículos de esta Ley relativos a las condiciones especiales de ejecución, modificación, cesión, subcontratación y resolución de los contratos, que les serán de aplicación cuando el contrato esté sujeto a regulación armonizada.”*

El informe 129/2018 de la Junta Consultiva de contratación del Estado así como en el Informe 67/96 de la misma, tuvo ocasión de pronunciarse sobre los contratos privados celebrados por las Administraciones públicas en lo que respecta a su regulación, afirmando que, desde el punto de vista finalista, resulta evidente que la sumisión de los contratos privados a la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas en lo relativo a su preparación y adjudicación responde a la idea de que aunque por su naturaleza privada sus efectos y extinción hayan de regirse por el derecho privado, dicha circunstancia no obsta para que el dato fundamental de los fondos públicos con los que se financian estos contratos lleve a que en su adjudicación deban observarse las normas en que se plasman los principios básicos que rigen la contratación administrativa (publicidad, transparencia, libre concurrencia y no discriminación).

La sujeción de los contratos privados de la Administración a la Ley que rige la contratación pública es una sujeción de menor grado o menos intensa que la de los contratos administrativos, pero ello en modo alguno puede suponer desconocer por completo las bases mismas de la contratación pública.

También los Informes 31/96, 35/96 y 41/96 del citado órgano se ocupan de distintos aspectos de la cuestión, llegándose en ellos a la conclusión de que los contratos de contenido creativo o artístico deben ser calificados como contratos privados (como ya hace expresamente la ley actual) y, en cuanto a su régimen jurídico, en la preparación y adjudicación, se aplicarán, en defecto de normas administrativas especiales que se declaran inexistentes a los efectos de la licitación del contrato, las de la propia Ley.

Y añade el citado informe que:

*“De todo cuanto antecede, tanto el contenido del texto legal como de la interpretación del mismo realizada por esta Junta Consultiva, puede inferirse que la intención del legislador al referirse a normas especiales en el artículo 26.2 es aludir en realidad a una normativa de general aplicación que regule específicamente el contrato privado de que se trate, no a una norma de aplicación parcial y limitada a cada municipio, y menos si en ella se escoge una forma de adjudicación directa independiente de la cuantía que resulta claramente atentatoria contra los principios generales de la contratación pública, singularmente el de igualdad y el de concurrencia. Otra interpretación implicaría dejar en manos del órgano contratante de cualquiera de las Administraciones Públicas la posibilidad de decidir, bajo el amparo de su potestad reglamentaria y sin sometimiento a ninguno de los principios que rigen la contratación pública, sobre aspectos de tanta trascendencia para el interés público como son los relativos a la preparación y adjudicación de los contratos.”*

Por tanto, aunque los contratos de espectáculos taurinos tengan la naturaleza de contrato privados, no por ello dejan de ser aplicable la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas en lo relativo a su preparación y adjudicación y aunque por su naturaleza privada sus efectos y extinción hayan de regirse por el derecho privado, dicha circunstancia no obsta para que el dato fundamental de los fondos públicos con los que se financian estos contratos lleve a que en su adjudicación deban observarse las normas en que se plasman los principios básicos que rigen la contratación administrativa (publicidad, transparencia, libre concurrencia y no discriminación).

Por tanto, queda despejada la primera cuestión suscitada respecto a la naturaleza de este tipo de contrato como contrato privado.

Ahora bien, otra cuestión que se plantea es si se trata de un contrato de servicios o puede ser una concesión de servicios. De hecho uno de los alegatos del recurrente en relación al contrato de profesionales y directores de lidia era que además del precio a recibir por los servicios prestados, entiende el recurrente que percibirá el adjudicatario el importe resultante de la venta de entradas, indicando que “además, como se puede comprobar en el contrato, se estipula que el adjudicatario será el beneficiario de la venta de entradas. Pues bien, como anteriormente se expone es el órgano de contratación quien debe gestionar la contratación de los artistas, en este caso toreros, y abonar a su representante el importe correspondiente por su contratación pero en modo alguno ello puede comportar además que el contratista

obtenga los beneficios por venta de entradas y otros ingresos relacionados con la celebración de las corridas y novilladas, pues es incuestionable que si el representante legal de los toreros contratados en exclusividad ya percibe el importe pactado con el órgano de contratación en tal concepto no es procedente que el mismo se lucre además con los ingresos generados por la celebración de los festejos taurinos, lo que evidencia que la adjudicación vicia de una clara y patente antijuricidad y la misma debe ser anulada.”

La delimitación de si se trata de un contrato de servicios o bien pudiera ser una concesión de servicios también ha sido abordada por los órganos consultivos, así el informe 22/2023 de 12 de diciembre de la Comisión Consultiva de Contratación Pública de la Junta de Andalucía , donde se hace referencia al Informe 84/2021 de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado, sobre la naturaleza jurídica de los contratos de festejos taurinos, a los que considera en función de su CPV como contratos privados, y del que destacamos alguna de sus consideraciones:

*“(..) este tipo de prestaciones pueden encajar en la figura del contrato de servicios o incluso en la de las concesiones de servicios.*

*Como indicamos entonces “el elemento diferenciador entre las concesiones y los contratos de servicios estriba en muchos casos en su peculiar sistema de retribución, consistente en el derecho a explotar el servicio o en dicho derecho acompañado de un pago, unido a la asunción por el contratista del riesgo operacional en la prestación del servicio.*

*De este modo, en la actualidad, tras la aprobación y entrada en vigor de la nueva Directiva 2014/23/UE, de 26 de febrero de 2014, relativa a la adjudicación de contratos de concesión, estos tipos de contratos son susceptibles de configurarse, en una buena parte de los casos, como contratos de concesión de servicios de acuerdo con el tipo contractual regulado en la citada Directiva y que ha sido incorporado a nuestro ordenamiento por la LCSP. Por contra, cuando no se cumpla la condición de la transferencia del riesgo operacional estaríamos en presencia de contratos de servicios...”*

*También resulta del citado informe que aunque las prestaciones que constituyen el objeto de estos contratos no encajan en la categoría de servicios públicos, lo que, conforme a la legislación anterior los excluía automáticamente de su consideración como contratos de gestión de servicios públicos y los incluía como contratos administrativos especiales, en la vigente LCSP encajan sin dificultad en el concepto de las concesiones de servicios, ya que en la legislación actualmente vigente, como novedad con respecto de la anterior, estos contratos no tienen por qué tener por objeto la prestación de servicios públicos conforme al tenor literal del artículo 15 de la ley*

*Teniendo en cuenta la amplia delimitación del objeto contractual del contrato de servicios, la prestación consistente en la organización de espectáculos taurinos tampoco debe ser calificada a día de hoy como contrato administrativo especial, sino que, a pesar de que pueden aparentemente seguirse cumpliendo las condiciones que tradicionalmente hemos predicado de la categoría de contratos administrativos especiales, deben calificarse como un contrato de servicios o como un contrato de concesión de servicios.*

*Será la definición de los términos del contrato la que permita al exégeta optar por una u otra solución en cada caso, sin que sea posible dar una solución general y única. Esta conclusión es, por demás, congruente con la evolución de la legislación española sobre contratos públicos, en la cual se observa una pérdida de importancia de los contratos administrativos especiales, que si bien se han mantenido en el vigente texto legal, aparentan ser ahora una categoría quasi residual en la práctica cuya definición tiene una peculiaridad característica que impide que califiquemos de contrato administrativo especial a aquel que pueda incardinarse en un contrato administrativo típico, como es el caso que se nos plantea.*

*Finalmente conviene recordar que el artículo 25 de la LCSP califica como contratos privados de servicios, aunque los celebre una Administración Pública como es el Ayuntamiento consultante, los contratos que tengan por objeto la creación e interpretación artística y literaria y los de espectáculos con número de referencia CPV de 79995000-5 a 79995200-7, y de 92000000-1 a 92700000-8, entre los cuales debe incluirse a los espectáculos taurinos. Obviamente esta conclusión no es admisible si estamos en presencia de concesiones, a las que, por definición, no se aplican las reglas propias de los contratos privados (...).*

#### *Conclusiones:*

*Los contratos que tengan por objeto la gestión y celebración de espectáculos taurinos podrán considerarse como contratos privados de servicios si no implican la traslación del riesgo operacional de la actividad al contratista o como concesiones de servicios en caso contrario (...)."*

Por consiguiente, la presencia de dicho factor, el riesgo operacional, es el criterio que servirá para deslindar si nos hallamos ante un contrato de servicios (artículo 17 LCSP), y por tanto de carácter privado en el caso que nos ocupa, o bien una concesión de servicios (art. 15 LCSP). Dicho riesgo deberá ser apreciado atendiendo a las circunstancias caso a caso.

A la vista de todo ello, puede concluirse, en relación con esta cuestión, que en este caso, aunque estos supuestos de contratos privados de interpretación artística la opción de calificarlos como contrato privado de servicios es la más idónea para este tipo de contratación; solo en los casos en que el adjudicatario asume un riesgo operacional, por ejemplo, que el abono al adjudicatario derive de lo que resulte de la

venta de entradas del espectáculo, en cuyo caso si estaremos ante un contrato de concesión de servicios y no de servicios y en ese caso sí será un contrato administrativo (concesión).

En el caso objeto del recurso en el expediente referido a la contratación de profesionales y directores de lidia, aunque el artículo 8º del PPT establece que:

*"Valor estimado del contrato es de 99.400,00 € (NOVENTA MIL CUATROCIENTOS EUROS)*

*Se incluye la cifra de ventas de entradas correspondiente al año 2024, que según lo indicado por Secretaría Municipal fue de 75.000,00 € (IVA INCLUIDO AL TIPO DEL 10%)*

*El pago de las cotizaciones sociales de los distintos profesionales y directores de lidia correrán a cargo del Ayuntamiento de Navalcarnero. Por lo tanto, las cantidades que se deriven quedan excluidas de la licitación."*

El PCAP en su Anexo 4 dispone que:

#### ***"4. SISTEMA DE DETERMINACIÓN DEL PRECIO, PRESUPUESTO BASE DE LICITACIÓN Y VALOR ESTIMADO DEL CONTRATO.***

##### ***Sistema de determinación del precio:***

*A tanto alzado, conforme a los precios de mercado indicados en el PPT, de conformidad con lo dispuesto en la Memoria justificativa del contrato y Artículo 102.4 de la LCSP.*

*Presupuesto base de licitación (de conformidad con el Artículo 100.1 LCSP):*

- 120.274,00 EUROS IVA INCLUIDO; que se desglosa de la siguiente manera:
- 99.400,00 euros, en concepto de base imponible, y
- 20.874,00 € en concepto de 21 % de IVA.

##### ***Valor estimado del contrato (de conformidad con el Artículo 101.1 y 2 LCSP):***

*99.400,00 EUROS, teniendo en cuenta el importe total del contrato, sin incluir el IVA.*

*Método de cálculo del presupuesto base de licitación y del valor estimado del contrato (de conformidad con el Artículo 101.5 LCSP):*

*De conformidad con lo establecido en la Memoria justificativa del contrato y Artículo 8 del PPT, la valoración de los trabajos se ha efectuado de acuerdo con el valor de mercado de este tipo de festejos.*

##### ***Devengo y pago del precio:***

*El pago del precio por la prestación del contrato se realizará contra factura expedida por el contratista en función de los trabajos realizados y de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 11 del PPT, previa presentación de la correspondiente factura por el contratista y una vez aprobada la misma, tras la conformidad de la ejecución de los servicios contratados, a la vista de los informes que procedan y los trámites administrativos oportunos, en los plazos establecidos en el Artículo 198 de la LCSP.*

Por lo que queda claro que lo que se abona al adjudicatario es un precio fijo por la realización de un servicio y éste no viene determinado por la venta de entradas y en consecuencia no existe riesgo operacional alguno. El PPT se limita a indicar que para el cálculo del valor estimado del contrato, se ha tenido en cuenta la recaudación de las entradas del año anterior, pero no que el pago del precio dependa de lo que se recaude por la venta de entradas.

Una vez determinada la naturaleza del contrato como contrato privado de servicios, hay que abordar las dos cuestiones suscitadas por el recurrente, una sobre si ha existido un fraccionamiento del contrato en distintas prestaciones para licitarlas de manera individual y así rebajar el umbral del contrato, excluyendo del mismo el recurso especial, y otra si es el procedimiento negociado sin publicidad el idóneo o adecuado para contratar este tipo de prestaciones

## **2º.- Fraccionamiento de las prestaciones objeto del contrato**

Como se ha indicado, el Ayuntamiento de Navalcarnero ha adjudicado tres contratos diferentes, todos relacionados con la organización de los festejos taurinos de las fiestas patronales del municipio: uno para la contratación de profesionales y directores de lidia , otro para la prestación de espectáculos, festejos y eventos taurinos y otro de suministro de ganaderías.

El objeto de cada uno es el siguiente:

1.- Es objeto del contrato el suministro de reses con motivo de la celebración de las Fiestas Patronales de Navalcarnero de 2025 (Madrid), con las características técnicas establecidas en el Pliego de Prescripciones Técnicas.

2.- Es objeto del contrato la prestación del servicio de profesionales y directores de lidia para los espectáculos taurinos con motivo de las Fiestas Patronales de Navalcarnero de 2025 (Madrid), con las características técnicas establecidas en el Pliego de Prescripciones Técnicas y se deberá contratar a los siguientes profesionales de lidia concreto cuyos nombres se detallan en el PCAP

3.- Contratación de los espectáculos, festejos y eventos taurinos, con motivo de las Fiestas Patronales de Navalcarnero de 2025:

a) ESPECTACULOS TAURINOS.

Para la correcta ejecución de las corridas de toros y novilladas con picadores.

- Servicio de mulillas de arrastre y cuadras de caballos de picar.
- Servicio de torileros, corraleros y mayoralos.

b) ESPECTACULOS TAURINOS POPULARES.

- Organización de festejo de recortes.

- Servicio de pastores, dobladores, directores de lidia, torileros y corraleros en encierros, bueyadas, sueltas de reses y concurso de recortes.
- Suelta de 2 reses bravas hembras a la finalización de cada corrida de toros y novillada.

En el Informe 8/2017, de 21 de junio de 2017, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón, en el que se planteó esta cuestión se indicó “*en relación a la necesidad de disponer de un organizador de un espectáculo de esa categoría, y que debería contar con la preceptiva autorización administrativa, alquiler del ganado, servicios profesionales médicos y veterinarios, servicio de transporte sanitario, seguros obligatorios, y contratación del Director de lidia o de los profesionales taurinos.*

*En el caso de que fuese una entidad sometida a las disposiciones de la Ley de contratos del sector público quien, actuando como organizador del espectáculo, hubiera de contratar estas prestaciones, de objeto variado y completamente distinto, (como es el caso de un Ayuntamiento) podría tramitar tantos procedimientos individuales como prestaciones fuese necesario contratar para organizar el espectáculo, aplicando el procedimiento que corresponda en cada caso.*

*No debe considerarse que esta forma de contratar «individualizada» constituye fraccionamiento del contrato, puesto que el objeto de las diferentes prestaciones necesarias para organizar un espectáculo taurino es sustancialmente distinto, siendo igualmente diferentes los profesionales que las prestan.*

*Pero es cierto que también cabe agrupar esas prestaciones para someter a licitación, bajo la denominación de «servicios de espectáculos taurinos», no tanto su prestación directa cuanto la asunción de la función de organizador de los mismos. Y ese rol de organizador del contratista conlleva, de ordinario, la subcontratación de las diferentes prestaciones con los profesionales que las han de prestar.*

*Existe de hecho un mercado en el que participan diversas empresas de «gestoría taurina» especializadas en la organización de este tipo de espectáculos.*

*En este segundo caso, el valor estimado del contrato resultaría del valor agregado de cada una de las prestaciones, incluida la comisión que percibiría el contratista-organizador del espectáculo (...)*

*La diferencia con respecto al supuesto anterior es que en el caso de esa licitación «agrupada», el importe habría que considerarse en relación al conjunto de prestaciones que integrarían el contrato. Y también, como en el caso anterior, cabría la tramitación de un procedimiento abierto.”*

Por tanto, la razón de que se hayan hecho tres contratos diferentes no puede entenderse como un fraccionamiento del objeto del contrato en cuanto que se trata de

prestaciones diferenciadas aunque todas relacionadas y que por tanto, el Ayuntamiento puede licitar de manera conjunta para que su ejecución la lleve a cabo una empresa especializada en esta organización de eventos, pero sin que ello impida licitar tres contratos siempre que ello no sea obstáculo o límite para aplicar los principios de publicidad, transparencia, libre concurrencia y no discriminación, que como hemos indicado son de aplicación a este tipo de contrato privado de servicios.

Por ello, no puede estimarse que haya un fraccionamiento siempre que la adjudicación de tres contratos independientes haya generado dicha concurrencia, cuestión que será objeto de análisis a continuación.

### **3º.- Procedimiento negociado sin publicidad para la adjudicación de los contratos de espectáculos taurinos**

En el presente caso, los tres contratos se adjudicaron por el procedimiento negociado sin publicidad basándose en la “exclusividad artística” al amparo del artículo 168.a) 2º LCSP.

En el caso de la prestación del servicio de profesionales y directores de lidia para los espectáculos taurinos, solo se cursó invitación a una única empresa que resultó adjudicataria, la empresa QUINTA TOROS S.L. y en el caso del del contrato de suministro de reses y contrato de espectáculos, festejos y eventos taurinos, se invitó a tres empresas para participar en la negociación, resultando adjudicataria del contrato de suministro de reses la misma empresa QUINTA TOROS S.L. y del contrato de servicio de espectáculos taurinos la empresa CON TRAPIO ESPECTACULOS S.L.

Por ello procede analizar si estos contratos pueden ser adjudicados por procedimiento negociado sin publicidad por “exclusividad artística” y en este punto hemos de distinguir dos supuestos:

- a) Contratación de toreros concretos, cuya designación realiza el Ayuntamiento de manera directa.

- b) Contratación del resto de actividades adyacentes a la organización de un espectáculo taurino, independientes de las figuras del toreo que se pretenden contratar.
- c) Contratación del suministro de reses para el espectáculo taurino.

Esta cuestión ya ha sido abordada por este Tribunal en resoluciones anteriores y de hecho el propio órgano de contratación en la justificación del procedimiento negociado sin publicidad elegido para la adjudicación de estos tres contratos alude a dos resoluciones de este Tribunal, la Resolución 214/2022, de 2 de junio que a su vez se remite a la Resolución 314/2019, de 17 de julio; pero que es necesario aclarar en su aplicación ya que de sus fundamentos el órgano de contratación extrae una fundamentación errónea para justificar el procedimiento de licitación elegido (negociado sin publicidad por exclusividad artística) para contratar la “organización del festejo taurino”.

En la citada Resolución 214/2022 , respecto a la contratación directa de figuras del toreo concretas, se indicaba que:

*“La cuestión que se discute es, por tanto, la exigencia de contratación, en los pliegos de un procedimiento abierto, de toreros determinados en atención a su valor artístico, cuestión que ha sido resuelta por este Tribunal en su Resolución 314/2019, de 17 de julio, citada por el recurrente y que conviene en este punto traer a colación, pues en la misma se resuelve que para contratar a un torero determinado, la normativa prevé un procedimiento especial distinto del procedimiento abierto, el negociado sin publicidad por razones de exclusividad artística.”*

A este respecto, como ya manifestamos, “el Tribunal de Justicia Europea Sentencia C-368/10, de 10 de mayo de 2012, ha declarado que: “Los principios de igualdad de trato, no discriminación y transparencia revisten una importancia crucial en lo que se refiere a las especificaciones técnicas debido a los riesgos de discriminación vinculados a la elección de estas, es decir a la manera de formularlas”. Con el fin de respetar los anteriores principios la Directiva 2014/24/UE ha establecido diversos límites que el órgano de contratación debe respetar y que se encuentran enunciados en el artículo 42.2 de dicha norma.

La LCSP ha transpuesto esta normativa en su artículo 126.6 que establece: “Salvo que lo justifique el objeto del contrato, las prescripciones técnicas no harán referencia a una fabricación o una procedencia determinada o a un procedimiento concreto que caracterice a los productos o servicios ofertados por un empresario determinado, o a marcas, patentes o tipos o a un origen o a una producción determinados, con la

*finalidad de favorecer o descartar ciertas empresas o ciertos productos. Tal referencia se autoriza, con carácter excepcional, en el caso en que no sea posible hacer una descripción lo bastante precisa e inteligible del objeto del contrato en aplicación del apartado 5 en cuyo caso irá acompañada de la mención equivalente”.*

*Según la jurisprudencia europea el hecho de no añadir la mención equivalente después de la designación de un producto o servicio determinado, disuade de participar en la licitación a los potenciales licitadores, por lo que no será viable dicha formulación.*

*En el caso que nos ocupa la referencia esta efectuada a personas determinadas, toreros, cuya designación se efectúa en base a su propia naturaleza. No significa lo dicho que no sea posible contratar a un torero determinado en base a su valor artístico y que le hace único y diferente a todos los demás, significa más bien al contrario que para ello la normativa prevé un procedimiento especial que no pasa por la licitación mediante procedimiento abierto, adscripción obligatoria de dichos profesionales o acreditación de cartas de compromiso previas a la clasificación de las ofertas.*

*Este procedimiento es el negociado sin publicidad, establecido en el artículo 168.a. 2º) que permite contratar a un único licitador por razones de exclusividad artística. Este procedimiento específico por el que se anula uno de los principios genéticos de la contratación como es la libre concurrencia se encuentra recogido en el art. 32 de la Directiva 2014/24, la cual al considerar a la exclusividad como un concepto elusivo de la publicidad contractual solo la entiende cuando el objetivo de la contratación sea la creación o adquisición de una obra de arte o actuación artística única.*

*La exclusividad de los artistas no ha sido objeto de especiales estudios y ello por es debido a la contundencia del informe 41/1996 de la Junta de Contratación el Estado, el cual pese a su antigüedad sigue plenamente en vigor y motiva por sí mismo la carga probatoria de la exclusividad artística. Dicho informe resalta en su consideración jurídica tercera: “las razones artísticas son suficientes para considerar que sólo puede encomendarse el objeto del contrato a un único empresario, pues una interpretación contraria dejaría vacío de sentido el precepto u obligaría a una labor improba de determinar cuándo una obra artística puede ser llevada a cabo o no por otro artista o empresario, introduciendo un elevado grado de inseguridad jurídica”. De lo enunciado hasta el momento, podemos deducir que la contratación de artistas concretos debe efectuarse directamente por el órgano de contratación mediante un procedimiento negociado sin publicidad y a un solo licitador.”*

Ahora bien, en esa misma resolución se indicaba que:

*“En el caso de que el órgano contratante pretenda una contratación conjunta de toda la actividad, como es el caso que nos ocupa, deberá elegir entre, contratar por sí mismo a los artistas y promover una licitación ordinaria para el resto de la actividad que constituye el objeto del contrato o bien incluir en dicha contratación general la aportación de los toreros, valorando, que no exigiendo, a determinadas figuras que no serán enunciadas con su nombre sino a través del cumplimiento de determinados méritos”.*

Por tanto, en caso de que lo que se pretenda es contratar por parte de la Entidad Local al torero directamente, sí es posible acudir al procedimiento negociado sin publicidad por razones de exclusividad artística.

Ahora bien, en el caso de espectáculos taurinos, como el que abordamos en el presente recurso, la contratación que realiza el Ayuntamiento conlleva no la contratación directa de las figuras del torero, sino que dicha contratación se realiza a través de los representantes o empresarios que cuentan con cartas de compromiso para actuación profesional entregadas a los mismos.

La contratación de los representantes del torero (o artista) se podrá llevar a cabo por el procedimiento negociado sin publicidad, en el supuesto de que exista un único empresario que represente al torero y en este sentido se ha pronunciado la Junta Consultiva de Contratación del Estado en reiterados informes, así en el Informe 08/2023, de 18 de julio de 2023, indica que:

*“Como se ha señalado, lo decisivo para la utilización del procedimiento negociado por esta causa es que exista un solo empresario al que pueda encomendarse la ejecución. En particular, la circunstancia referida a las razones artísticas como justificación para acudir a este procedimiento de acuerdo con el citado artículo 168.a).2º de la LCSP, o sus precedentes inmediatos, ha sido abordada por esta Junta Consultiva en diversos informes de los cuales cabe destacar los siguientes pronunciamientos:*

- “La causa de utilización del procedimiento negociado del artículo 210 b) de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas no concurre por el solo hecho de las implicaciones artísticas o naturaleza de este tipo de trabajo a encargar, sino porque dicho trabajo solo pueda ser encargado a un único profesional o empresario por las razones del tipo que señala el precepto, que, en todo caso, han de justificarse debidamente en el expediente” (Informe de 7 de junio de 2004, expediente 11/04); y “lo decisivo para la utilización del procedimiento negociado, por esta causa es que exista un solo empresario al que pueda encomendarse la ejecución de la obra, siendo motivo indirecto y remoto el que ello sea debido a su especificidad técnica, artística o por motivos relacionados con la protección de derechos de exclusiva” (Informe de 11 de diciembre de 2006, expediente 52/06).*
- “En especial debe llamarse la atención sobre la circunstancia de que la contratación con representantes no altera la naturaleza, el objeto o el régimen jurídico del contrato, abordándose el citado informe de 30 de mayo de 1996 sus dos posibilidades al referirse a “contratos de actuaciones, musicales y teatrales directamente o a través de*

*representantes de artistas, compañías, grupos etc..." Por ello no se alcanza a comprender la incidencia en la celebración del contrato de que un representante tenga la exclusiva de un artista, pues tal circunstancia, a lo sumo determinará que no pueda celebrarse el contrato con otro representante o con el propio artista, pero no afectará al régimen jurídico del contrato a celebrar por el Ayuntamiento" (Informe 11 de diciembre de 2006, expediente 50/06)."*

En el caso de espectáculos taurinos, tal y como indicamos en nuestra resolución 314/2019, la carta de compromiso con los profesionales de lidia, no tienen por qué ser exclusiva con un único empresario, y así señalábamos que:

*" Una carta de compromiso con los profesionales de lidia no es un contrato firme entre las partes, sino un compromiso de que en el caso de que un licitador determinado resulte adjudicatario del contrato, ese profesional de lidia se compromete a prestar sus servicios en la fecha pactada.*

*Conviene señalar muy claramente hasta dónde alcanza la eficacia vinculante de esos tratos preliminares (cartas de compromiso), ya que éstos sólo suponen simples conversaciones personales, redacción de minutos o proyectos cruzados, ofertas y contraofertas en las que las partes implicadas no demuestran su intención de obligarse recíprocamente, sino que de lo único que dejan constancia es de hacer ver la posibilidad de llegar a contratar en el futuro. Borradores que carecen de eficacia vinculante y que, a lo sumo, sirven como simples elementos interpretativos en el supuesto de necesitar conocer la voluntad de las partes a la hora de exigir el cumplimiento del negocio finalmente ultimado.*

*Por lo tanto, no implica de ninguna de las maneras la adquisición de bienes o servicios con carácter previo a la adjudicación del contrato".*

Y añadíamos que:

*"Sin entrar a valorar la fuerza vinculante de la carta de compromiso, se ha de advertir que este tipo de documentación es de utilización frecuente por los representantes de toreros para poder dar cumplimiento a las exigencias procedimentales de la contratación de festejos taurinos por los Ayuntamiento. De esta forma, además, se aseguran inicialmente que el artista ejercerá en feria, festival o espectáculo determinado, sea cual sea la empresa gestora adjudicataria del contrato de organización.*

*Se trata de una fórmula que los operadores económicos han establecido y que es accesible a toda empresa que pretende concursar en el procedimiento de licitación"*

Por tanto, dichas cartas de compromiso con el torero pueden ser exigidas como requisito de solvencia a las distintas empresas que quieran participar en la licitación, ya que basta aportar el compromiso con el torero siendo solo exigible la acreditación de la efectividad de ese compromiso en el caso de resultar adjudicatario. Pero tal exigencia no es determinante para justificar con la misma el que se haya de acudir al procedimiento negociado sin publicidad con una sola empresa a la que se le exige que aporte tal compromiso, ya que esto solo estaría justificado de existir un solo empresario el que pudiera disponer de dicho compromiso, cuestión que no se produce en el caso de espectáculo taurinos, que como hemos indicado este tipo de documentación es de utilización frecuente por los representantes de toreros para poder dar cumplimiento a las exigencias procedimentales de la contratación de festejos taurinos por los Ayuntamiento y no es exclusiva de uno solo.

En esta línea de confrontación jurídica, se ha de destacar la valoración que sobre este tema se ha efectuado desde la Cámara de Cuentas de la Comunidad de Madrid, en lo que respecta a la confluencia de figuras intermediarias que vienen a desvirtuar el concepto de exclusividad, concluyendo dicha Cámara de Cuentas la no posibilidad de “concatenación” de exclusividades. A tal efecto señala que:

*“En este sentido, tal y como se ha expuesto, viene siendo habitual en los contratos artísticos de esta Administración la existencia de otras figuras que gestionan el trabajo del artista hasta asumir su posición de parte contratada (como por ejemplo las oficinas de contratación, booking, Management, productor o promotor).”*

Según la Cámara de Cuentas de Madrid, en estos casos la exclusividad desaparece, pues la oficina de contratación o el productor no son poseedores de la exclusividad por razones artísticas, lo que imposibilita su contratación mediante contrato privado por carecer del CPV que determina el artículo 25 de la LCSP. Se ha producido una traslación de la parte contratada, imposibilitando en consecuencia invocar exclusividad alguna. Frecuentemente se ha referenciado que la exclusividad no se rompe al ser sus servicios o fechas exclusivos de estas empresas, en lo que se ha venido a denominar doble exclusividad, que, según la citada doctrina, no es admisible para con ella invocar un régimen jurídico contractual distinto al ordinario.

En este sentido debe destacarse el Informe de la Cámara de Cuentas de la Comunidad de Madrid de 29 de diciembre de 2016, relativo a la contratación realizada por los Entes, Organismo y Entidades del Sector Público Madrileño durante el 2014 en el que se sostiene que la mera declaración del empresario no justifica la exclusividad, indicando que:

*“El expediente no contiene una justificación detallada de las razones por las que “el contrato solo puede encomendarse a un empresario determinado”, artículo 170.d) TRLCSP, limitándose a incluir una declaración del adjudicatario en la que afirma disponer de “la exclusividad para la realización del espectáculo musical titulado...en la provincia de Madrid”. El órgano de fiscalización insiste a lo largo de sus informes en la falta de justificación adecuada de la concurrencia del supuesto previsto en el artículo 170.d TRLCSP bien por dos razones, por la traslación de la posición jurídica del artista a una empresa que obra por sí misma y no bajo su representación civil o bien por una inadecuada exigencia de la necesidad de justificar la exclusividad artística.*

El criterio de dicha Cámara de Cuentas se resume en que el órgano de contratación, por razones de exclusividad puede contratar directamente con el agente que representa en exclusiva a cada artista previa una justificación exhaustiva de las razones por las que tiene que ser ese artista el que actúe en las Fiestas, pero no encadenar exclusividades entre empresas con una explicación insuficiente de las razones por las que tienen que ser necesariamente ese artista y no otro del mismo nivel. En este caso lo que se aprecia es no tanto una exclusividad como una reserva de fechas.

Este criterio también ha sido plasmado en la Guía de integridad en la Contratación Pública Local, elaborada por la Federación Española de Municipios y Provincias y la Red de Entidades Locales por la Transparencia y Participación Ciudadana (en el apartado 4 del Bloque III). Aplicando este criterio, en este tipo de contratación no se podría emplear el procedimiento negociado sin publicidad contemplado 168.a) 2º de la LCSP, a no ser que sea el propio artista o su agente único y exclusivo el que se preste a negociar directamente con la Administración (lo que no suele ser habitual). Por tanto, habría que acudir a un procedimiento abierto.

En el contrato de suministro de reses de lidia, aunque en el pliego se indique que “*el gobierno municipal considera que para mantener el arraigo tradicional de la festividad taurina y tras considerar las peticiones de las peñas taurinas del municipio se deberá contratar las reses de las siguientes ganaderías....*”, ello no implica que se contrate directamente a la ganadería sino a la empresa que puede suministrar las reses de esas ganaderías concretas, y de hecho en el presente supuesto, se solicitó oferta tres empresas diferentes, por lo que tampoco estaría justificado el procedimiento negociado sin publicidad por exclusividad artística. Es más en el propio pliego se exige, al igual que sucede con el contrato de servicios de profesionales y directores de lidia, cartas de compromiso con cada una de las ganaderías indicadas

En consecuencia, y como conclusión procede señalar que:

1º.- Cabe la posibilidad de que las actividades a contratar en caso de espectáculos taurinos se puedan contratar de forma separada en distintos contratos, ya que las formas de contratación de los espectáculos taurinos aparecen condicionadas en función de que la entidad contratante asuma la condición de organizador de los mismos, o no. En el caso de que el Ayuntamiento actué como empresario organizador de los festejos taurinos populares, ya sea en la plaza de toros o en la vía pública, no existe inconveniente legal para que pueda contratar de forma individualizada las distintas prestaciones que resultan necesarias para celebrar el espectáculo cumpliendo con las exigencias que impone la normativa reguladora de este tipo de espectáculos.

2º.- En el caso del contrato de servicios de espectáculos taurinos, si el objeto del contrato es la selección del «organizador» de los espectáculos, en ese caso, el valor estimado del contrato condiciona el procedimiento a utilizar y éste resultará del valor agregado del conjunto de prestaciones que el contratista debe proveer, asegurando además su conformidad con lo dispuesto en la normativa propia reguladora de los espectáculos taurinos.

3º.- Acudir al procedimiento negociado sin publicidad “por exclusividad artística” está limitado a los supuestos en que se contrate directamente con el torero y no con figuras

intermedias como empresas gestoras que desvirtúan la exclusividad, a menos que dichas empresas tenga “la exclusividad de representación del torero” cuestión inusual en este tipo de contratos de espectáculos taurinos, puesto que suelen presentarse a estas licitaciones empresas a las que se le exige que cuenten con las cartas de compromiso de los toreros y por tanto pueden ser aportadas por distintas empresas para participar en la licitación como organizadores de espectáculos taurinos.

4º.- Por otro lado, para la celebración de estos espectáculos taurinos, es necesario contratar un conjunto de prestaciones e incluso suministro (de reses como en este caso), en los que el procedimiento de licitación deberá ir presidido por el principio de concurrencia e igualdad, ya que aun tratándose de contratos privados de servicios, les son aplicables los preceptos de la LCSP en cuanto a su preparación y adjudicación y quedando limitado el procedimiento negociado sin publicidad por exclusividad artística a los supuestos tasados referidos en esta resolución.

5º.- Por último señalar, que la celebración de este tipo de festejos taurinos, es reiterada todos los años y en la misma fecha en cada municipio, por lo que debería ser planificada su contratación con antelación, con el fin de evitar, como en el presente supuesto, que en el momento de resolverse el presente recurso, los contratos ya estén ejecutados

Por lo expuesto, vistos los preceptos legales de aplicación, este Tribunal

## ACUERDA

**Primero.** – Inadmitir el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la representación legal de EMILIVIA ESPECTACULOS, S.L. contra el procedimiento y adjudicación del contrato de los *“Espectáculos, festejos y eventos taurinos a celebrar con motivo de las fiestas en Navalcarnero”* licitados por dicho Ayuntamiento, (expedientes 048SER25, 049SER25 y 047/SUM25), al no ser susceptible de recurso

especial los contratos recurridos.

**Segundo.** - 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 de la LCSP.

**NOTIFÍQUESE** la presente resolución a las personas interesadas en el procedimiento.

Esta resolución es definitiva en la vía administrativa, será directamente ejecutiva y contra la misma cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad de Madrid, 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 10, letra k) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, todo ello de conformidad con el artículo 59 de la LCSP.

#### EL TRIBUNAL