

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

En Madrid, a 9 de abril de 2026

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la representación legal de EMILIVIA ESPECTACULOS S.L., contra los pliegos que han de regir la licitación del contrato de *"Servicio para explotación de actividades taurinas de la plaza de toros de Torrejón de Ardoz durante las Fiestas Populares 2026, 2027, 2028, 2029 y 2030"*, Expediente PA 29/2026, licitado por el Ayuntamiento de Torrejón de Ardoz, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente.

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. - Mediante anuncio publicado en la Plataforma de Contratación del Sector Público (PCSP) con fecha 24 de febrero de 2026, se convocó la licitación del contrato de referencia mediante procedimiento abierto con pluralidad de criterios de adjudicación.

El valor estimado del contrato asciende a 1.239.669,42 euros y su plazo de duración será de 4 años desarrollándose los espectáculos taurinos a contratar durante las Fiestas Populares de Torrejón de Ardoz, concretándose los festejos taurinos durante los años 2026, 2027, 2028, 2029 y 2030.

A la presente licitación han presentado oferta dos empresas.

Segundo. - El 16 de marzo de 2026 tuvo entrada en el Registro General de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo de la Comunidad de Madrid, con entrada en este Tribunal ese mismo día, el recurso especial en materia de contratación, interpuesto por la representación legal de EMILIVIA ESPECTACULOS S.L., contra los pliegos que han de regir la licitación del contrato de referencia.

Tercero. - El 20 de marzo de 2026, 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

Cuarto. - La tramitación del expediente de contratación se encuentra suspendida por acuerdo sobre medidas provisionales adoptado por este Tribunal mediante la Resolución MMCC 050/2026 de 19 de marzo, hasta que se resuelva el recurso y se acuerde expresamente el levantamiento de la suspensión.

Quinto. - La Secretaría del Tribunal dio traslado del recurso al resto de interesados, en cumplimiento de la previsión contenida en el artículo 56.3 de la LCSP, concediéndoles un plazo de cinco días hábiles, para formular alegaciones. En el plazo otorgado no se han presentado alegaciones.

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.- Con carácter previo al estudio de los restantes motivos de admisión, procede abordar la legitimación del recurrente.

En este sentido, el artículo 48 de la LCSP establece que *«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.»*

EMILIVIA ESPECTACULOS S.L , noha presentado oferta a la licitación del contrato basando el mismo en que los pliegos impugnados establecen requisitos de solvencia técnica desproporcionados, la configuración de criterios de adjudicación sujetos a juicio de valor carecen de la necesaria concreción y definición previa, la exclusión indirecta de empresas de nueva creación mediante requisitos de experiencia excesivamente restrictivos y la falta de división del contrato en lotes sin una justificación suficiente; lo que le impide concurrir con ciertas expectativas.

Este Tribunal tiene acordado como criterio interpretativo de la legitimación del recurrente no licitador el análisis del perjuicio que le causen al recurrente las cláusulas de los pliegos impugnadas, sin atender a la presentación o no de proposición.

Dicho criterio se basa fundamentalmente en la Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (STJUE de 28/11/2018, asunto C-328/17, ECLI: EU:C:2018:958) que se enmarca en el artículo 1.3 de la Directiva 89/665/CEE, sobre el procedimiento de recurso en contratación pública, que señala que *“Los Estados miembros velarán por que, con arreglo a modalidades detalladas que ellos mismos podrán determinar, los procedimientos de recurso sean accesibles, como mínimo, a cualquier persona que tenga o haya tenido interés en obtener un determinado contrato y que se haya visto o pueda verse perjudicada por una presunta infracción.”*

La propia jurisprudencia citada del TJUE entiende legitimado al operador económico

que no ha presentado oferta si impugna cláusulas de los pliegos que le impiden dicha presentación incluyendo no solo las condiciones de solvencia de la empresa o aptitudes para contratar, sino también aquellas cláusulas que le impidan presentar una oferta viable y justificada, como los criterios de adjudicación y la falta de justificación de la no división del contrato en lotes.

En este caso parece claro el perjuicio para la recurrente respecto a los motivos de impugnación, pues alega esa parte que se vulnera el principio de libre concurrencia a través de las condiciones de participación previstas en el documento de licitación, tales como la solvencia exigida y los criterios de adjudicación, que le impedirían participar en la licitación o hacerlo en condiciones de igualdad

Tercero. – El recurso se ha interpuesto en tiempo y forma, pues los pliegos de condiciones fueron puestos a disposición de los interesados el 24 de febrero de 2026 e interpuesto el recurso el 16 de marzo de 2026, por tanto, dentro del plazo de quince días hábiles, de conformidad con el artículo 50.1 de la LCSP.

Cuarto. - El recurso se ha interpuesto contra los pliegos de condiciones en el marco de un contrato de servicios cuyo valor estimado es superior a 100.000 euros. El acto es recurrible, de acuerdo con el artículo 44.1.a) y 2 a) de la LCSP.

Quinto.– Fondo del asunto.

1. Alegaciones de la recurrente

EMILIVIA fundamenta su recurso en la existencia de diversos vicios jurídicos relevantes en la configuración de la licitación, entre los que destacan la imposición de requisitos de solvencia técnica desproporcionados, la configuración de criterios de adjudicación sujetos a juicio de valor sin la necesaria concreción y definición previa, la exclusión indirecta de empresas de nueva creación mediante requisitos de

experiencia excesivamente restrictivos y la falta de división del contrato en lotes sin una justificación suficiente.

1º.- Solvencia técnica exigida

Alega que los pliegos exigen acreditar experiencia previa en la organización de espectáculos taurinos en unos términos que resultan claramente excesivos en relación con el objeto del contrato. Esta exigencia introduce una barrera de acceso al procedimiento que reduce artificialmente el número de operadores económicos que pueden concurrir a la licitación.

2º.- Criterios de adjudicación

En segundo lugar alega que los pliegos establecen diversos criterios de adjudicación dependientes de juicio de valor sin definir adecuadamente los parámetros de valoración que serán utilizados por el órgano de contratación. Las cláusulas se limitan a enunciar aspectos generales que serán objeto de valoración sin precisar los elementos concretos que se tendrán en cuenta ni la forma en que se asignará la puntuación correspondiente.

Esta indeterminación confiere al órgano de contratación un margen de discrecionalidad excesivo incompatible con los principios de transparencia e igualdad de trato.

3º.- Exclusión de las empresas de nueva creación

En tercer lugar alega que los requisitos de experiencia previa establecidos en los pliegos producen en la práctica la exclusión de empresas de nueva creación que, aun disponiendo de medios técnicos suficientes para ejecutar el contrato, no pueden acreditar la experiencia exigida.

4º.- Falta de división del contrato en lotes

En cuarto lugar alega que los pliegos establecen que el contrato no se divide en lotes justificando esta decisión mediante una afirmación genérica. Esta motivación resulta insuficiente y no cumple las exigencias del artículo 99.3 de la LCSP.

El contrato incluye diversas prestaciones relacionadas con la organización de espectáculos taurinos que podrían ejecutarse de forma independiente. La falta de división en lotes limita la participación de operadores especializados y reduce la competencia.

5º.- Plazo de presentación de ofertas no respeta los 35 días que se establece para el caso de contrato sujetos a regulación armonizada

6º.- En sexto lugar, impugna como criterio de adjudicación la restricción a un número de toreros concretos, lo que a su juicio determina una discriminación injustificada a otros matadores o rejoneadores de similar o superior categoría o palmares, vulnerándose las doctrinas de los tribunales administrativos de recursos contractuales que han declarado la nulidad de cláusulas de procedimientos que restringen a un número de toreros en concreto en supuestos similares, por lo que debe ser anulado este criterio de valoración y adjudicación.

2º Alegaciones del órgano de contratación

1º.- Solvencia técnica exigida

Frente a la alegación de la recurrente referida a la falta de proporcionalidad en la solvencia exigida en el PCAP, el órgano de contratación señala que dicha solvencia técnica solicitada es totalmente proporcional al objeto del contrato, por lo que es conforme a derecho.

Y añade la doctrina sobre la discrecionalidad en la determinación de los criterios de solvencia, en función de las necesidades de interés general que motiva la licitación en cada caso. En el presente caso los requisitos de solvencia se han indicado en el anuncio de licitación y en los pliegos y que están vinculados al objeto del contrato y resultan proporcionales.

Los requisitos de solvencia en una licitación pública son las condiciones mínimas que todo contratista debe cumplir para poder firmar un contrato público (artículo 74 LCSP) y deben estar definidos en el pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP) (artículo 92 LCSP). Estas condiciones deben cumplirse en la fecha límite de presentación de las ofertas y deben subsistir y acreditarse en el momento de la firma del contrato (artículo 140.4 LCSP). Siempre tienen que estar vinculadas al objeto del contrato y ser proporcionales al mismo, por lo que la solvencia técnica solicitada es totalmente proporcionada al objeto del contrato, y es conforme a derecho.

Y añade que se trata de un servicio del Anexo IV de la LCSP donde se especifican los Servicios especiales a que se refieren los artículos 22.1.C), 135.5 LCSP y la Disposición Adicional Trigésima Sexta de la misma.

En concreto, en el Preámbulo de la Ley 18/2013, de 12 de noviembre, para la regulación de la Tauromaquia se define:

“como patrimonio cultural la Tauromaquia, que forma parte del patrimonio histórico y cultural común de todos los españoles, en cuanto actividad enraizada en nuestra historia y en nuestro acervo cultural común, como así lo demuestran las partidas de Alfonso X el Sabio, que ya en el siglo XIII contemplaban y regulaban esta materia.

Las fiestas o espectáculos taurinos, incluyen no sólo a las corridas de toros sino un numeroso conjunto de tradiciones y festejos populares vinculados al mundo del toro, que a su vez comprenden lo que hoy entendemos por «Tauromaquia». Todo esto es signo de identidad colectiva, y ello justifica que su preservación corresponda y compete a todos los poderes públicos.

El carácter cultural de la Tauromaquia es indiscutible y merece ser preservado como un tesoro propio de nuestro país, rico en culturas distintas. Esa específica

manifestación cultural ha sido, incluso, exportada a otros países que la desarrollan, promocionan y protegen. “

En su artículo 2 se estipula lo siguiente: *“Tauromaquia como patrimonio cultural español: La Tauromaquia, en los términos definidos en el artículo 1, forma parte del patrimonio cultural digno de protección en todo el territorio nacional, de acuerdo con la normativa aplicable y los tratados internacionales sobre la materia”*, por lo que queda motivadamente justificada la naturaleza de estos servicios.

Así la LCSP permite, y exige que los pliegos pongan especial énfasis en la calidad de los mismos.

A mayor abundamiento, indica el órgano de coexisten distintas formas para presentarse a la licitación pudiendo la recurrente constituir una UTE o incluso integrar solvencia con un tercero en los términos establecidos y permitidos por la LCSP

2º.- Criterios de adjudicación sujetos a juicio de valor

Respecto a la impugnación de los criterios sujetos a juicio de valor indicando el recurrente que están indeterminados, el órgano de contratación en su informe señala que los requisitos mínimos para la realización del servicios quedan establecidos en los pliegos técnicos, son claros e inequívocos por lo que se valora en conjunto la oferta técnica que presenten los licitadores, ya que previamente se han establecidos unos mínimos.

En este caso, como bien alude la recurrente la discrecionalidad técnica a la hora de valorar las ofertas técnicas es una doctrina ampliamente reconocida en nuestro ordenamiento jurídico, y así se han configurado dichos criterios y ello permite conocer de antemano a los licitadores qué reglas van a regir la valoración de las ofertas, puntuándose con el 30 % de la puntuación estos juicios de valor, en conjunto a la

mejor oferta técnica presentada en relación con los mínimos establecidos en los pliegos de prescripciones técnicas.

Así lo avala la a Resolución núm. 1065/2016 del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales: *«(...) La admisión de los criterios de adjudicación dependientes de un juicio de valor lleva a reconocer conceptos cuya integración pueda hacerse por el órgano de contratación mediante una apreciación o valoración subjetiva de ahí que los conceptos empleados para su definición admitan un margen de valoración, sin que esta circunstancia pueda sobrepasar los límites advertidos de la discrecionalidad técnica».*

Y según lo dispuesto en el art. 145.5, apartados b) y c), de la LCSP, conforme al cual los criterios de adjudicación: *b) Deberán ser formulados de manera objetiva, con pleno respeto a los principios de igualdad, no discriminación, transparencia y proporcionalidad, y no conferirán al órgano de contratación una libertad de decisión ilimitada».*

La delimitación de las mejoras que se valorarán con criterios sujetos a juicio de valor, están establecidas respecto a los mínimos requisitos que recoge el pliego técnico.

Alude también al Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía hace referencia en su la Resolución núm. 302/2022 a lo siguiente: Resolución 48/2016, de 25 de febrero, que:

«(...) el grado de concreción exigible a los pliegos será aquel que permita a los licitadores efectuar sus ofertas conociendo de antemano cuáles van a ser los criterios que va a utilizar el órgano de contratación para determinar la oferta económicamente más ventajosa, no permitiendo que dicho órgano goce de una absoluta libertad a la hora de ponderar las ofertas, sino propiciando que el mismo disponga de elementos, pautas y aspectos previamente definidos en los pliegos que enmarquen su posterior juicio técnico. Ello permitirá, de un lado, que los licitadores elaboren sus proposiciones de forma cabal con salvaguarda del principio de transparencia e igualdad de trato y de otro, que los órganos técnicos evaluadores respeten los límites de la discrecionalidad técnica en el ulterior proceso de valoración».

Asimismo hace alusión a que existen innumerables sentencias en este sentido como la Resolución 42/2017, de 20 de enero, del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, a propósito de la impugnación de un pliego por falta de precisión en los criterios sujetos a juicio de valor, señala que: *«Exigir una valoración más detallada supondría cambiar la naturaleza del criterio conduciendo a la negación de los criterios cuya estimación se funda en juicio de valor y convirtiéndolos prácticamente en criterios de valoración automática».*

3º- Supuesta exclusión indirecta de empresas de nueva creación:

Frente a la alegada exclusión de empresas de nueva creación, el órgano de contratación señala que conviene precisar que la regla del artículo 90.4 de la LCSP, invocada de forma implícita por la recurrente, se refiere expresamente a contratos no sujetos a regulación armonizada.

Nos hallamos, sin embargo, ante un contrato sujeto a regulación armonizada, por lo que dicha previsión excepcional no resulta aplicable. En consecuencia, no puede sostenerse que la sola exigencia de experiencia previa determine por sí misma una infracción legal por el hecho de dificultar el acceso de empresas de reciente constitución.

La LCSP no consagra un derecho de las empresas de nueva creación a concurrir a cualquier licitación al margen de los requisitos de solvencia que, de forma objetiva y proporcionada, establezca el órgano de contratación. Lo que prohíbe es la imposición de exigencias arbitrarias, ajenas al objeto contractual o manifiestamente desproporcionadas. Y tal circunstancia no concurre aquí. Antes al contrario, el contrato exige una acreditada capacidad de organización y ejecución en un sector específico, con riesgo empresarial propio, exigencia de seguridad y cumplimiento de unas fechas festivas que no admiten fallos de ejecución.

4º.- No división en lotes

La alegación de que no está justificada la no división del contrato en lotes, el órgano de contratación indica que debe igualmente rechazarse.

El artículo 99.3 de la LCSP dispone que, siempre que la naturaleza o el objeto del contrato lo permitan, deberá preverse la realización independiente de sus partes mediante división en lotes; pero añade de forma expresa que el órgano de contratación podrá no dividir el objeto cuando existan motivos válidos, debidamente justificados en el expediente, entre ellos la dificultad de la correcta ejecución del contrato desde el punto de vista técnico o la necesidad de coordinar prestaciones diversas cuya fragmentación pueda comprometer el resultado.

En el presente caso, el objeto contractual presenta una unidad funcional y operativa evidente. La explotación de las actividades taurinas de la plaza de toros municipal durante las fiestas populares no constituye una mera agregación casual de prestaciones autónomas, sino un servicio integral que exige dirección artística unitaria, programación coordinada, contratación coherente de carteles, interlocución única con el Ayuntamiento, gestión conjunta de permisos, seguros, reses, equipos facultativos, personal de plaza, taquilla, publicidad, promoción, servicios auxiliares y cumplimiento de todos los condicionantes técnicos y temporales del evento.

La eventual división en lotes no solo no mejoraría la competencia de forma necesaria, sino que introduciría un riesgo cierto para la correcta ejecución del contrato al multiplicar los operadores intervinientes y fragmentar responsabilidades que, por su propia naturaleza, requieren coordinación centralizada y una sola dirección empresarial.

5º.- En cuanto a la alegación de que la licitación de un contrato sujeto a regulación armonizada debe publicarse por un periodo de treinta y cinco días naturales desde su

envío al Diario Oficial de la Unión Europea , el órgano de contratación señala que el artículo 156 3.c) de la LCSP establece:

“En los contratos de obras, suministros y servicios, el plazo general previsto en el apartado anterior podrá reducirse en los siguientes casos: c) Si el órgano de contratación aceptara la presentación de ofertas por medios electrónicos, podrá reducirse el plazo general de presentación de proposiciones en cinco días.”

Por lo que el plazo de treinta días naturales es conforme a Derecho porque este órgano de contratación establece como medio de presentación de ofertas exclusivamente por medios electrónicos en el perfil del contratante alojado en la Plataforma de Contratación del Sector Público.

Sexto .- Consideraciones del Tribunal

Vistas las alegaciones de las partes, procede analizar cada una de las cláusulas impugnadas y motivos de impugnación de las mismas.

1º.- Respecto a la solvencia técnica exigida

Hay que señalar que el artículo 90.1.a) LCSP dispone como uno de los posibles medios para acreditar la solvencia técnica en los contratos de servicios:

a) “Una relación de los principales servicios o trabajos realizados de igual o similar naturaleza que los que constituyen el objeto del contrato en el curso de, como máximo los tres últimos años, en la que se indique el importe, la fecha y el destinatario, público o privado de los mismos; cuando sea necesario para garantizar un nivel adecuado de competencia los poderes adjudicadores podrán indicar que se tendrán en cuenta las pruebas de los servicios pertinentes efectuados más de tres años antes.

Cuando le sea requerido por los servicios dependientes del órgano de contratación los servicios o trabajos efectuados se acreditarán mediante certificados expedidos o visados por el órgano competente, cuando el destinatario sea una entidad del sector público; cuando el destinatario sea un sujeto privado, mediante un certificado expedido por este o, a falta de este certificado, mediante una declaración del empresario acompañado de los documentos obrantes en poder del mismo que acrediten la

realización de la prestación; en su caso, estos certificados serán comunicados directamente al órgano de contratación por la autoridad competente.

Para determinar que un trabajo o servicio es de igual o similar naturaleza al que constituye el objeto del contrato, el pliego de cláusulas administrativas particulares podrá acudir además de al CPV, a otros sistemas de clasificación de actividades o productos como el Código normalizado de productos y servicios de las Naciones Unidas (UNSPSC), a la Clasificación central de productos (CPC) o a la Clasificación Nacional de Actividades Económicas (CNAE), que en todo caso deberá garantizar la competencia efectiva para la adjudicación del contrato. En defecto de previsión en el pliego se atenderá a los tres primeros dígitos de los respectivos códigos de la CPV. La Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado podrá efectuar recomendaciones para indicar qué códigos de las respectivas clasificaciones se ajustan con mayor precisión a las prestaciones más habituales en la contratación pública.”.

En los pliegos han optado por seguir este criterio, y en la cláusula sexta del PCAP se dispone:

“3.2. En los contratos de SERVICIO, la solvencia técnica de los empresarios se acreditará por los siguientes medios:

a) Ser o haber sido propietario, adjudicatario o gestionando, tanto como empresa como persona física de la explotación de cosas taurinas en España en los últimos tres años, cumpliendo cualquiera de los siguientes dos requisitos:

a). 1. Plazas de primera y/o segunda categoría: Acreditar la correcta realización mediante un documento de buen hacer emitido por el técnico competente de cuatro (4) ferias en, una o varias plazas de dicha categoría.

a). 2. Plazas de tercera y/o cuarta categoría: Acreditar la correcta realización mediante un documento de buen hacer emitido por el técnico competente de veinte (20) festejos mayores (corrida de toros o rejones) en una o varias plazas de las citadas categorías.

MODO DE ACREDITACION:

Esta solvencia se acreditará mediante la presentación de contratos o de certificados de buena ejecución, adjuntos al anexo 6 del pliego Técnico.”

Este Tribunal, ya desde su Resolución 86/2019, de 28 de febrero, citando otras anteriores y otra más reciente como la 252/2024, de 27 de junio, manifestaba “La condición de que el criterio de solvencia sea proporcional al objeto del contrato es un concepto jurídico indeterminado, por lo que para conocer la admisibilidad, del criterio concreto, es preciso examinar en cada caso si los parámetros establecidos en el pliego

son objetivamente admisibles por guardar la debida proporcionalidad con el objeto del contrato, sin que en abstracto pueda establecerse un porcentaje o cuantía que pueda concretar tal proporcionalidad. La proporcionalidad viene dada por la relación entre lo que se exige como requisito de solvencia y la complejidad técnica del contrato y su dimensión económica, u otras circunstancias semejantes, dado que una exigencia desproporcionada afectaría a la concurrencia empresarial en condiciones de igualdad.”

Por tanto, es preciso analizar el objeto del contrato y su complejidad técnica para determinar la proporcionalidad de la exigencia requerida respecto de la solvencia técnica.

En este sentido conviene traer a colación la consideración 5 del Informe 7/2016, de 22 de diciembre, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad de Madrid sobre aplicación del criterio de solvencia técnica o profesional, al manifestar que

“La exigencia de que los trabajos o servicios efectuados se correspondan con una determinada división de la CPV resulta precisa para encuadrarlos dentro de una división concreta (en el supuesto objeto de consulta: Servicios de salud y asistencia social) que es la que determina dónde se encuadra el objeto del contrato, y evitar así que se puedan acreditar mediante trabajos o servicios efectuados en divisiones distintas, ajenas al objeto del contrato. Se trata, por tanto, de establecer una mínima relación entre los servicios y trabajos efectuados y el objeto del contrato, a fin de imposibilitar la acreditación de la solvencia mediante trabajos o servicios sin ninguna relación con el objeto del contrato. Es una medida de garantía para la correcta selección del contratista.

Sin embargo, es evidente que en algunos casos no deben admitirse todos los servicios o trabajos incluidos en la división correspondiente de la CPV, por lo que el órgano de contratación habrá de establecer un grado mayor de precisión en el pliego de cláusulas administrativas particulares, al amparo de lo dispuesto en los artículos 62.2 y 78.1 del TRLCSP, indicando los trabajos o servicios que, estando incluidos en dicha división, se consideren adecuados para acreditar la solvencia exigida para cada contrato, tal como indican los artículos 75 a 78 del TRLCSP.”

Igualmente coincidimos con lo manifestado en la Resolución 993/2018 del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (TACRC) en referencia al artículo 90.3 de la LCSP *“A la vista de dicho precepto, debe concluirse que en estos casos los pliegos pueden, sin ninguna duda, establecer requisitos adicionales que permitan concretar la experiencia, conocimientos y medios en las concretas materias a que se refiera la contratación, siendo además lícito, tal y como ha señalado la doctrina de este Tribunal, que dichos requisitos adicionales permitan garantizar que la experiencia demostrada por el licitador se refiere a servicios verdaderamente similares por razón del tipo de las prestaciones a realizar, por indicación de alguna o algunas de sus características, sin que pueda referirse a las cualidades de la entidad”*.

Además, la Resolución número 978/2023 del TACRC explica detalladamente lo que ha de entenderse por proporcionalidad al respecto:

“Para determinar si la condición de que el criterio de solvencia es proporcional al objeto del contrato, es preciso examinar cada caso si los parámetros establecidos en el pliego son objetivamente admisibles por guardar la debida proporcionalidad con el objeto del contrato, sin que en abstracto pueda establecerse un porcentaje o cuantía que pueda concretar tal proporcionalidad.

La proporcionalidad viene dada por la relación entre lo que se exige como requisito de solvencia y la complejidad técnica del contrato y su dimensión económica, u otras circunstancias semejantes, dado que una exigencia desproporcionada afectaría a la concurrencia empresarial en condiciones de igualdad.

En el Derecho en general, y el ordenamiento jurídico de la contratación en particular, el principio de prohibición de exceso o proporcionalidad en sentido amplio, alude a la idoneidad de la solvencia o del compromiso de adscripción medios personales o materiales exigidos para la ejecución de un determinado contrato.

Los presupuestos sobre los que se asienta el principio de proporcionalidad son dos: uno formal, constituido por el principio de legalidad, y otro material, que podemos denominar de justificación teleológica.

El primero, exige que toda medida restrictiva del acceso a un contrato público se encuentre prevista por la ley. Es un presupuesto formal, porque no asegura un contenido determinado de la medida, pero sí es un postulado básico para su

legitimidad y garantía de previsibilidad de la actuación de los órganos de contratación de las entidades del sector público.

El segundo presupuesto, de justificación teleológica, es material, porque introduce en el enjuiciamiento de la admisibilidad e idoneidad de los concretos requisitos de solvencia, o del compromiso de adscripción de medios personales o materiales, la necesidad de gozar de la fuerza suficiente para enfrentarse a los valores representados por los principios básicos de la contratación del sector público, expresamente recogidos en los artículos 1 y 132 de la LCSP.

El principio de proporcionalidad requiere, en definitiva, que toda limitación de los derechos, de quienes están llamados a concurrir a una licitación pública, tienda a la consecución de fines legítimos, y sea cualitativa y cuantitativamente adecuada.”, por lo que nuevamente queda acreditada que la solvencia técnica exigida para este tipo de servicios es proporcional.

Así expresamente reconoce el TJUE, en la Sentencia dictada en el asunto “Succhi di Frutta”, C-497/99P corresponde al órgano de contratación la determinación de los medios y documentos a través de los cuales deben los licitadores acreditar que cuentan con la solvencia suficiente para concurrir a la licitación de referencia, correspondiendo también a aquél establecer los valores mínimos a partir de los cuales se entiende acreditada la solvencia y ello porque, en el caso de no fijar tales valores mínimos, la acreditación de la solvencia se convertiría en un mero formalismo que no garantizaría la correcta ejecución del contrato.

Así pues, los preceptos citados atribuyen al órgano contratación una facultad discrecional en orden a la determinación de los requisitos mínimos de solvencia a exigir en cada caso; facultad que deberá ser ejercitada con respeto a los límites establecidos por los mismos, sin que pueda admitirse una exigencia en tal sentido desproporcionada puesto que ello supondría una clara vulneración del principio de concurrencia; principio de proporcionalidad que requiere, en definitiva, que toda limitación de los derechos de quienes estén llamados a concurrir a una licitación pública tienda a la consecución de fines legítimos y sea cuantitativa y cualitativamente adecuada.

Por estos motivos, podemos concluir que el requisito de solvencia empleado por el órgano de contratación es proporcional y está relacionado con el objeto del contrato, ya que exigir acreditar haber gestionado “*4 ferias en, una o varias plazas de primer o segunda categoría o 20 festejos mayores (corrida de toros o rejones) en una o varias plazas de las tercera o cuarta categoría*”; atendiendo al objeto del contrato y a la duración del mismo prevista para la organización de este tipo de festejos desde el año 2026 al año 2030, está justificado por el órgano de contratación; sin que pueda admitirse la pretensión del recurrente de que se extienda la acreditación de dicha solvencia a la “gestión de cualquier tipo de espectáculo o evento cultural “ que no sea un espectáculo taurino que es el que constituye el objeto del contrato.

Por tanto, la solvencia exigida en el pliego no le impedía presentar oferta a la recurrente puesto que si carecía de dicha solvencia técnica, podría haber licitado en UTE con otra empresa o completar su solvencia con terceros.

2º.- En cuanto a la impugnación de los criterios de adjudicación sujetos a juicio de valor

Hay que señalar que el recurrente no motiva suficientemente dicha impugnación, limitándose a indicar que los pliegos establecen diversos criterios de adjudicación dependientes de juicio de valor sin definir adecuadamente los parámetros de valoración que serán utilizados por el órgano de contratación. Las cláusulas se limitan a enunciar aspectos generales que serán objeto de valoración sin precisar los elementos concretos que se tendrán en cuenta ni la forma en que se asignará la puntuación correspondiente, pero sin ni siquiera hacer referencia a las cláusulas que impugna.

Hay que indicar al respecto que en la Cláusula décima del PCAP , que señala:

“Para la determinación de la oferta con mejor relación calidad precio, se atenderá a los siguientes criterios:

A) *CRITERIOS DE APLICACIÓN MEDIANTE JUICIO DE VALOR: hasta 30 puntos.*

1. *Características Técnicas. Listado de mejoras a desarrollar: de 0 a 30 puntos.*

Criterios que requieren un juicio de valor, de tal modo que en este apartado se valorará el listado de mejoras en torno al objeto del contrato, con especial atención a la estética de las actividades ofertadas, su publicidad, el sistema de venta al público y precios si procediese, número de empleados para su desarrollo, cuantía de los seguros, sistemas de control y el resto de las características.

Se tendrá en cuenta que todas aquellas mejoras que puedan presentarse sean viables y susceptibles de interés por este Ayuntamiento para aumentar y lucir al máximo el objeto del contrato.

Subtotal criterios evaluables mediante juicios de valor:..... 30 puntos.”

El artículo 145.7 LCSP dispone en relación con las mejoras como criterio de adjudicación:

“En el caso de que se establezcan las mejoras como criterio de adjudicación, éstas deberán estar suficientemente especificadas. Se considerará que se cumple esta exigencia cuando se fijen, de manera ponderada, con concreción: los requisitos, límites, modalidades y características de las mismas, así como su necesaria vinculación con el objeto del contrato.

En todo caso, en los supuestos en que su valoración se efectúe de conformidad con lo establecido en el apartado segundo, letra a) del artículo siguiente, no podrá asignársele una valoración superior al 2,5 por ciento.

Se entiende por mejoras, a estos efectos, las prestaciones adicionales a las que figuraban definidas en el proyecto y en el Pliego de Prescripciones Técnicas, sin que aquellas puedan alterar la naturaleza de dichas prestaciones, ni del objeto del contrato. Las mejoras propuestas por el adjudicatario pasarán a formar parte del contrato y no podrán ser objeto de modificación.”

En línea con estos principios este Tribunal tuvo ocasión de pronunciarse en la Resolución n.º 22/2025 de 16 de enero, que consideró:

“El concepto de mejora ha sido recientemente definido por el TACRC en su Resolución n.º 20/2019, de 11 de enero, donde considera que: “Para resolver esta cuestión debemos fijar, en primer lugar, qué interpretación procede hacer del artículo 145.7 de

la LCSP/2017, cuando define las mejoras a efectos de la exigencia de los requisitos que establece dicha ley, como: “las prestaciones adicionales a las que figuraban definidas en el proyecto y en el pliego de prescripciones técnicas, sin que aquellas puedan alterar la naturaleza de dichas prestaciones, ni del objeto del contrato”.

La expresión “*prestaciones adicionales a las definidas en el proyecto*” se puede entender de dos maneras distintas:

- Todas las adicionales que exceden de la prestación que los pliegos establecen como obligatoria, o
- Solamente aquellas prestaciones adicionales no “definidas” en los pliegos.

Este Tribunal se decanta por la segunda interpretación porque el precepto transcrito, después de fijar la definición, especifica que las prestaciones adicionales no pueden alterar la naturaleza de las prestaciones establecidas en el PPTP, ni el objeto del contrato. Es evidente que las prestaciones ofrecidas, no obligatorias, que “mejoren” las mismas prestaciones establecidas en los pliegos, en ningún caso van a alterar la naturaleza de dichas prestaciones, ni el objeto del contrato. Por ello, parece que las “mejoras” a las que se refiere el artículo 145.7 de la LCSP/2017 son aquellas prestaciones “adicionales y distintas” a las definidas en el proyecto”.

Es de vital importancia la salvedad que efectúa el párrafo primero del apartado séptimo del art. 145 LCSP ,cuando obliga a que las mejoras se especifiquen correctamente y concrete los requisitos, los límites, modalidades y características de estas, añadiendo como no podía ser de otra forma la vinculación con el objeto del contrato. Las mejoras no podrán modificarse.

En el caso que nos ocupa, se valoran las mejoras que “*sean viables y susceptibles de interés por este Ayuntamiento para aumentar y lucir al máximo el objeto del contrato*”; y se valoran las que suponga un plus respecto a los requisitos mínimos fijados en los pliegos, esto es, aquellas que mejoren el objeto del contrato “*con especial atención a la estética de las actividades ofertadas, su publicidad, el sistema de venta al público y*

precios si procediese, número de empleados para su desarrollo, cuantía de los seguros, sistemas de control y el resto de las características”; y las mismas van a ser valoradas con criterios sujetos a juicio de valor, no de forma automática , por lo que no supone una absoluta indefinición de lo que se va a valorar , ya que se enumeran aspectos del objeto del contrato respecto a los que el licitador puede aportar un plus y valorarse como mejora, lo que si deberá motivarse en el informe técnico de valoración de ofertas es la valoración concreta de las mejoras ofertadas de acuerdo con dichos parámetros.

Por lo que se desestima este motivo del recurso por las razones expuestas además de la falta de motivación de la pretensión del recurrente.

3º- Supuesta exclusión indirecta de empresas de nueva creación.

La recurrente se limita a indicar que los requisitos de experiencia previa establecidos en los pliegos producen en la práctica la exclusión de empresas de nueva creación que, aun disponiendo de medios técnicos suficientes para ejecutar el contrato, no pueden acreditar la experiencia exigida.

Y añade que aunque el procedimiento consiste en un contrato sujeto a regulación armonizada debe motivarse debidamente la no participación de empresas de nueva creación incurriendo el procedimiento en clara falta de motivación en relación a las empresas de antigüedad inferior a 5 años.

A este respecto, hay que destacar que la previsión respecto a la solvencia de empresas de nueva creación que hace el artículo 90.4 LCSP , va referida a los contratos no sujetos a regulación armonizada :

“En los contratos no sujetos a regulación armonizada, cuando el contratista sea una empresa de nueva creación, entendiéndose por tal aquella que tenga una antigüedad inferior a cinco años, su solvencia técnica se acreditará por uno o varios de los medios a que se refieren las letras b) a i) anteriores, sin que en ningún caso sea aplicable lo

establecido en la letra a), relativo a la ejecución de un número determinado de servicios.

Como el propio recurrente reconoce, éste es un contrato SARA y por tanto no procede aplicar dicho precepto, por tanto, el que la recurrente no tenga la solvencia o experiencia exigida en el pliego, no le impedía presentar oferta acudiendo a otros mecanismos para completar su solvencia, por lo que carece de fundamento y justificación este motivo de impugnación, puesto que es una alegación constante en este tipo de licitaciones de festejos taurinos , pero como bien sabe el recurrente, referidas a contratos no sujetos a regulación armonizada, que no es el presente.

4º .- En cuanto a la no división del contrato en lotes

El recurrente se limita a indicar que los pliegos establecen que el contrato no se divide en lotes justificando esta decisión mediante una afirmación genérica. Esta motivación resulta insuficiente y no cumple las exigencias del artículo 99.3 de la LCSP.

Señala que el contrato incluye diversas prestaciones relacionadas con la organización de espectáculos taurinos que podrían ejecutarse de forma independiente. La falta de división en lotes limita la participación de operadores especializados y reduce la competencia.

La cláusula primera del PCAP recoge:

“Justificación de la no división en lotes: De acuerdo con el art. 99.3 de la LCSP no procede la división en lotes ya que se trata de un único servicio “

Por tanto, aunque se admita que puede ser escueta la motivación que recoge el pliego de la no división del objeto del contrato en lotes, tampoco el recurrente justifica las razones que conllevan a que fuera obligatoria dicha división, más allá de indicar que comprende varias prestaciones relacionadas.

El órgano de contratación en su informe, sí indica las razones por las que no se ha dividido el objeto del contrato en lotes en su informe al recurso y aunque las mismas no han sido detalladas en el PCAP, el recurrente tampoco motiva las razones para lo contrario, por lo que no puede estimarse este motivo de recurso, para que además carecería de legitimación el recurrente para su impugnación ya que la no división del contrato en lotes, no le impide presentar oferta.

4º.- En cuanto a la alegación de que el plazo de presentación de ofertas se ha reducido a 30 días en lugar de los 35 naturales desde el envío al DOUE establecido para los contratos SARA, hay que señalar que el artículo 156 3.c) de la LCSP establece:

“En los contratos de obras, suministros y servicios, el plazo general previsto en el apartado anterior podrá reducirse en los siguientes casos: c) Si el órgano de contratación aceptara la presentación de ofertas por medios electrónicos, podrá reducirse el plazo general de presentación de proposiciones en cinco días.”

Por lo que el plazo de treinta días naturales es conforme a Derecho porque este órgano de contratación establece como medio de presentación de ofertas exclusivamente por medios electrónicos en el perfil del contratante alojado en la Plataforma de Contratación del Sector Público.

6º.- Por último el alegato de recurrente que hace respecto a la restricción como criterio de adjudicación el restringir a un número de toreros concretos que determina una discriminación injustificada a otros matadores o rejoneadores de similar o superior categoría o palmares, vulnerándose la doctrina de los tribunales administrativos de recursos contractuales, que han declarado la nulidad de cláusulas de procedimientos que restringen a un número de toreros en concreto en supuestos similares, por lo que debe ser anulado este criterio de valoración y adjudicación.

Al respecto hay que indicar que en su informe al recurso el órgano de contratación no hace ninguna referencia a este alegato en cuanto que no se recoge como un motivo de impugnación independiente y el recurrente hace una escueta motivación expuesta.

Al respecto podemos indicar, que la licitación no se limita ni se exigen la contratación de unos toreros o rejoneadores concretos sino que se valora la configuración de los carteles taurinos valorándose la inclusión de distintas figuras del torero pero sin que se condicione ni limite la contratación de unos toreros y rejoneadores u otros; por lo que además de la falta de motivación de este alegato por el recurrente, no puede estimarse esta pretensión.

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

ACUERDA

Primero. – Desestimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la representación legal de EMILIVIA ESPECTACULOS S.L, contra los pliegos que han de regir la licitación del contrato de servicios de *"Servicio para explotación de actividades taurinas de la plaza de toros de Torrejón de Ardoz durante las Fiestas Populares 2026, 2027, 2028, 2029 y 2030"*, Expediente PA 29/2026, licitado por el Ayuntamiento de Torrejón de Ardoz.

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.

Tercero. - Levantar la suspensión del procedimiento de adjudicación, de conformidad con lo estipulado en el artículo 57.3 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