

BREVE NOTA SOBRE LA NATURALEZA Y ADJUDICACIÓN DE LOS CONTRATOS DE FESTEJOS TAURINOS. *Autor. Francisco Sánchez Moretón, Secretario-Interventor del Servicio Jurídico de Asistencia a Municipios de la Diputación Provincial de Salamanca.*

1) Consideraciones generales.

En estas fechas estivales que se aproximan, es reiterada costumbre en las pequeñas localidades de nuestra provincia, generalmente coincidiendo con las fiestas patronales o simplemente la llegada de veraneantes, la organización de festejos taurinos de carácter popular, que requieren, como es lógico, de la celebración de contratos para poder llevarse a cabo.

La elección de los contratos posibles con este objeto: servicios o concesión de servicios a través de terceros, presenta alguna clase de problemas o dificultades, sobre todo porque la noción de servicio, por una parte, y riesgo operacional, por otra, han experimentado cambios importantes debidos a la transposición de la normativa europea a la actual Ley de Contratos del Sector Público. Ello complica el saber delante de qué tipo de contrato de organización de festejos taurinos nos encontramos en cada caso que se presente. Por otra parte, la elección en cada supuesto de uno u otro contrato (servicios o concesión de servicios) dará lugar a que muestren diferentes efectos jurídicos y hará posible (o no) elegir legalmente unos u otros procedimientos para su adjudicación.

Igualmente, trataremos, de forma muy sucinta, el contrato relacionado de la misma forma con los espectáculos taurinos, cuando la gestión se ejecute por el Ayuntamiento, consistente en la adquisición o arrendamiento por éste del suministro de reses.

Así pues, en la presente Nota, utilizando la doctrina de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado (JCCPE) al efecto, intentaremos brevemente aclarar en lo posible y de manera genérica, la naturaleza y régimen jurídico de estos contratos, así como sus virtuales procedimientos de adjudicación. Con ello, esperamos se facilite afrontar mejor los contratos que en la práctica y de manera concreta tengan que celebrar con estos objetos las Entidades Locales provinciales.

2) Naturaleza jurídica de los contratos de organización de festejos taurinos.

2.1) Cuestiones iniciales.

Según Informe, entre otros, de la JCCPE, número 84/2021, la figura del contrato de organización de festejos taurinos puede “encajar en la figura del contrato de servicios o incluso en el 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”.

2.2) Contrato de servicios.

En el caso de los contratos de servicios que tengan por objeto espectáculos taurinos, nos encontramos, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 25 a) 1º de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP) ¹ ante **contratos de servicios con carácter privado (contrato de servicios privado)**².

► Diferencia con el contrato de concesión de servicios el “riesgo operacional”.

En el contrato de servicios, a diferencia de lo que ocurre en el de concesión de servicios, no existe “riesgo operacional”, pues como indica la JCCPE, en su Informe 12/10, de 23/7/10:

- El contrato en cuya virtud se encomienda a un particular la gestión de servicios asumidos como de su competencia por una Administración pública, no podrá ser calificado como concesión de servicios si el concesionario no asume el **riesgo de la explotación**, es decir cuando su retribución se establece de un modo cierto, invariable e independientemente del grado de utilización del servicio por los usuarios.
- Los contratos que tengan dicho objeto podrán ser calificados en tal caso como contratos de servicios si su **objeto** puede ser subsumido dentro de las actividades enumeradas en el Anexo II de la Ley de Contratos del Sector Público y fuera de dichos casos, como **contratos administrativos especiales**.

► Valor estimado de este contrato, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 101 a) de la LCSP, será el importe total (sin incluir el IVA) a pagar, según las estimaciones del órgano de contratación³.

► El régimen jurídico de este contrato, será el recogido en el artículo 26.2 último párrafo:

- ❖ *En cuanto a su preparación y adjudicación.* Se regirán por las normas reguladoras sobre la contratación del Sector Público (Libro Primero de la LCSP), Contratos de las Administraciones Públicas, Disposiciones Generales (Título I del Libro II de la LCSP), y Contrato de servicios (Capítulo V del Título II del Libro II de la LCSP).

¹ Por encontrarse el código CPV para espectáculos taurinos, que suele ser el 92300000 (Servicios de entretenimiento) u otros que también pueden aplicarse, según la naturaleza específica del contrato, como 79952100 (Servicios de organización de eventos culturales o 92000000 (Servicios de esparcimiento, culturales y deportivos), dentro de los posibles para esta clase de contratos que se recogen en el antedicho artículo 25 a) 1º de la LCSP.

² Los contratos de servicios, como contratos administrativos, se contemplan, por su parte, en el artículo 17 de esta misma Ley y serán aquellos cuyo objeto son prestaciones de hacer consistentes en el desarrollo de una actividad o dirigidas a la obtención de un resultado distinto de una obra o un suministro, incluyendo aquellos en que el adjudicatario se obligue a ejecutar el servicio de forma sucesiva y por precio unitario.

³ Que apruebe el pliego técnico y de cláusulas económico-administrativas particulares donde se recoja, entre otros documentos del expediente contractual, esta magnitud.

- ❖ *En cuanto a sus efectos y extinción* les serán aplicables las normas de derecho privado con las salvedades para cuando el contrato esté sujeto a regulación armonizada que se regulan en el anterior precepto.

Por consiguiente, según ha de interpretarse por analogía con los contratos patrimoniales (artículo 110.3 de la Ley 33/2003, de 3 de octubre, del Patrimonio del Estado (LEPAP)⁴, **el orden jurisdiccional civil será el competente para resolver las controversias que surjan sobre estos contratos entre las partes. No obstante, se considerarán actos jurídicos separables los que se dicten en relación con su preparación y adjudicación, que han de ser impugnados ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo.**

2.3) Contrato de concesión de servicios.

De acuerdo a lo dispuesto en el artículo 15 de la LCSP, es aquél en cuya virtud uno o varios poderes adjudicadores encomiendan a una o varias personas, naturales o jurídicas, la gestión de un **servicio**⁵ cuya prestación sea de su titularidad o competencia, no impliquen ejercicio de autoridad, **resulten susceptibles de explotación económica por particulares y cuya contrapartida venga constituida, bien por el derecho a explotar los servicios objeto del contrato, bien por dicho derecho acompañado del de recibir un precio.**

► **La elección del contrato de concesión de servicios (con los mismos, u otros posibles Códigos CPV de servicios de festejos taurinos vistos) implica, como se ha dicho, la transferencia al concesionario del riesgo operacional.**⁶

Según indica el citado Informe de la JCCPE, número 84/2021, *“el elemento diferenciador entre las concesiones y los contratos de servicios, (que ya no tienen por qué tener por objeto la prestación de servicios públicos conforme al tenor literal del artículo 15 de la Ley) estriba en muchos casos en su peculiar sistema de retribución consistente, en el caso de las concesiones de servicios, 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 de la nueva Directiva (2014/23UE, de 26/02/14) relativa a los contratos de concesión, estos tipos de contratos (de servicios de festejos taurinos) **son susceptibles de configurarse en buena parte de los casos como contratos de concesión de servicios** de acuerdo con el tipo contractual regulado en la nueva Directiva (2014/23UE, de 26/02/14) y que ha sido incorporado a nuestro ordenamiento por la LEPAC”. Por el contrario,*

⁴ De aplicación general. Disposición final segunda 1 de la LEPAP.

⁵ Obsérvese que este precepto ya no habla de servicio público, por lo que amplía el ámbito de este tipo de contrato, y el carácter residual del contrato administrativo especial, que en su momento fue posible utilizar lícitamente para la prestación del servicio de organización de festejos. En este momento, como indica el Informe de la JCCPE 84/21, el contrato para el servicio de organización de festejos debe tener la modalidad de **concesión de servicios** o de **servicios**.

⁶ En los términos señalados en el apartado cuarto del artículo 14 de esta misma Ley.

cuando no se cumpla la condición de transferencia del riesgo operacional estaríamos en presencia de contratos de servicios”.

► Valor estimado de este contrato. De acuerdo a lo dispuesto en el artículo 101 b) de la LCSP, será el importe neto de la cifra de negocios (sin incluir el IVA) que según sus estimaciones generará la empresa concesionaria como contraprestación por el servicio (en este caso) objeto del contrato, así como los suministros relacionados con este servicio.

► El régimen jurídico de este contrato.

En cuanto a su preparación y adjudicación, efectos, modificación y extinción. Como contrato administrativo que es, conforme a lo dispuesto en el artículo 25.1 a) de la LCSP, se regirá, de acuerdo a lo dispuesto en el número 2 de este precepto, por la LCSP y sus disposiciones de desarrollo; supletoriamente se aplicarán las restantes normas de derecho administrativo y, en su defecto las normas de derecho privado.

De lo anterior es posible deducir, como así hace el Informe de la JCCPE, que, a diferencia de los contratos de servicios de espectáculos, en el caso de que estos mismos servicios se adjudiquen mediante contrato de concesión “por definición, no se aplican las reglas propias de los contratos privados”.

2.4) Naturaleza de los precios, que pueden cobrarse en los contratos de servicios y de gestión de servicios públicos de festejos taurinos por las entradas a los mismos.

Resumidamente diremos que los precios por las localidades a percibir por la asistencia a estos festejos:

- No será nunca posible considerarlos como tasas por prestación de servicios o realización de actividades (artículo 20.4 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (TRLRHL), dado que la compra de entradas es totalmente voluntaria para el administrado y, claramente, este tipo de espectáculos también es susceptible de ser prestados por el sector privado.
- Tampoco, según la Sentencia del Tribunal Supremo 856/2020, de 23/06/20, al ser prestado el servicio por una empresa y no la Entidad y existiendo voluntariedad en su percepción, es posible considerarlo como precio público recogido en el artículo 41 del TRLRHL.

Así, pues, tratándose de un servicio prestado no por el Ayuntamiento, sino por un tercero y en régimen de voluntariedad para el administrado, la naturaleza del precio de las entradas para festejos taurinos es finalmente la de **precio privado**.

Precio que, naturalmente, será fijado por la Administración, pero no a través de ordenanza fiscal sino en el expediente de contratación que se apruebe y formará parte de la remuneración al contratista.

3) Procedimiento de adjudicación de los contratos de servicios y concesión de servicios.

3.1) Contrato de servicios.

Aparte, naturalmente, de los procedimientos que siempre pueden seguirse para adjudicar en este tipo de contrato: abierto (con sus modalidades de abierto, abierto simplificado y abierto simplificado abreviado contemplados en los artículos 156 a 158 de la LCAP, así como restringido (artículo 160 y siguientes de la LCAP), trataremos ahora de su:

► Adjudicación a través de contrato menor.

El Informe de la JCCPE 84/2021, que venimos tratando, indica respecto a la posibilidad de adjudicar el contrato de servicios privado lo siguiente: *“Pues bien el artículo 118 de la LCSP, relativo a los contratos menores, se halla incluido en el Libro Segundo, dentro de la Sección dedicada a la preparación de los contratos de las Administraciones Públicas, por lo que la respuesta a la cuestión que se eleva a la consideración de esta Junta Consultiva no puede ser sino afirmativa. El artículo 26.2 segundo párrafo de la LCSP así lo impone, al declarar la aplicación a estos contratos de las normas de preparación y adjudicación contenidas en su Libro Segundo. **En consecuencia, se aplicarán a los contratos en materia taurina las normas previstas para los contratos menores si esta modalidad contractual resulta aplicable atendiendo a su valor estimado que, en la actualidad, para los contratos de servicios, no debe superar la cantidad de 15.000 euros, sin olvidar el resto de exigencias consignadas en el citado precepto.**”*

Así pues, la adjudicación directa en virtud de contrato menor será aplicable, cuando proceda legalmente al contrato de festejos taurinos, según se ha indicado. No obstante, respecto a este procedimiento contractual en este caso debemos decir que no debe dar lugar en ningún caso a fraccionamiento del contrato:

Dos criterios, para poder apreciar su existe tal fraccionamiento, baraja el Informe 45/18 de la JCCPE, de fecha 2/07/18:

- 1) No podrán ser objeto de un contrato menor **prestaciones que tengan carácter recurrente**, de forma que, año tras año, respondan a una misma necesidad para la entidad contratante, de modo que pueda planificarse su contratación esto es, la previsibilidad de su realización en el marco de la oportuna programación de la contratación que la ley exige a los órganos de contratación, y hacerse por los procedimientos ordinarios⁷.
- 2) Debe justificarse que no se han separado las prestaciones que forman la unidad funcional del objeto del contrato⁸ con el único fin de eludir las normas

⁷ Sobre la recurrencia se han pronunciado otros informes de Juntas Consultivas de Contratación, entre otros el Informe 4/2018 de la Junta Consultiva de Contratación de la Generalitat Valenciana.

⁸ El informe de la JCAE 111/18 de 15/07/19, dice que se trataría de un caso de fraccionamiento contractual no justificado, **cuando medie identidad o equivalencia entre las distintas prestaciones y concorra una unidad funcional y operativa (según se define ésta en el artículo 101.6 de la LEPAC e Informes 45/18 9/18 de la JCAE)**, es decir, exista un vínculo operativo entre dichos objetos, de tal modo que resulten

de publicidad en materia de contratación. En su caso, debe justificarse adecuadamente que el **objeto contractual** es cualitativamente distinto al de otros que se pretenda celebrar o bien que no constituyen una unidad funcional. En aquellos supuestos en los que las **prestaciones sean completamente diferentes** y no supongan un fraccionamiento del objeto, aunque sea un mismo tipo de contrato, podrán celebrarse varios contratos menores con el mismo contratista.

► **Adjudicación a través de procedimiento negociado sin publicidad.**

El artículo 168 de la LCSP regula el procedimiento negociado sin publicidad, determinando en la letra a) 2º de dicho precepto la utilización de este procedimiento en el siguiente supuesto (de posible aplicación a los contratos de servicios de festejos taurinos):

*“Cuando las obras, los servicios o los suministros solo puedan ser encomendados a un empresario determinado, por alguna de las siguientes razones: que el contrato tenga por objeto la creación o adquisición de una obra de arte o representación artística única no integrante del Patrimonio Histórico español; **que no exista competencia por razones técnicas**; o que proceda la protección de derechos exclusivos, incluidos los derechos de propiedad intelectual e industrial”.*

Como se desprende del anterior precepto las dos razones que justificarían la elección de este procedimiento deben ser:

- Que no exista otra empresa que pueda llevar a cabo el servicio de que se trate.
- Que esta falta de competencia no se deba a una configuración restrictiva por parte del órgano de contratación de los requisitos y criterios de ejecución del contrato.

De esta forma, como dice el Informe 52/2006, de 11 de diciembre, de la JCCPE, *lo decisivo para la utilización del procedimiento negociado por esta causa es que exista un solo empresario al que pueda encomendarse la ejecución del contrato, 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.*

3.2) Contrato de concesión de servicios.

El único procedimiento de adjudicación en este supuesto es **el abierto**, contemplado en los artículos 156 a 158 de la LCAP, toda vez que el artículo 159 de esta Ley no incluye este tipo de contrato entre aquellos susceptibles de adjudicarse mediante procedimiento abierto simplificado.

En consecuencia, de acuerdo a lo previsto en el artículo 159 de la LCSP deberá existir siempre Mesa de contratación para adjudicar los contratos de

imprescindibles para el logro que se pretende conseguir con la celebración del contrato. Si tal circunstancia se da, la división del contrato implicaría un fraccionamiento, dado que el objeto del contrato es único.

concesión de servicios y el plazo de apertura de ofertas será el de veinte días que se contempla en este precepto.

► **Adjudicación a través de contrato menor.**

Dado que no se contempla entre los recogidos en el artículo 118.1 de la LCSP como de posible utilización de contrato menor (obras, servicios, suministros), el contrato de concesión de servicios no podrá adjudicarse a través de esta clase de procedimiento.

► **Adjudicación a través de procedimiento negociado sin publicidad.**

El contrato de concesión de servicios, al igual que en el de servicios, resulta posible adjudicarlo mediante procedimiento negociado sin publicidad en el caso de darse el supuesto regulado en el artículo 168 a) 2º de la LCSP; en consecuencia, nos remitimos a lo indicado en el apartado correspondiente de este procedimiento negociado para el contrato de servicios.

4). Contratos de suministro de reses para festejos populares.

4.1. Naturaleza jurídica.

Las reses para espectáculos taurinos, tales como encierros o corridas de toros, se consideran como bienes semovientes, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 333 del Código Civil (CC). Según el artículo 188 del Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (RLCAP), las adquisiciones de semovientes se regulan por la LCSP y RLCAP.

En consecuencia, la adquisición o arrendamiento de ganado destinado a los festejos populares es posible considerarlo como contrato de suministro⁹.

► Valor estimado de este contrato, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 101 a) de la LCSP, será el importe total (sin incluir el IVA) a pagar, según las estimaciones del órgano de contratación¹⁰.

4.2 Procedimiento de adjudicación de los contratos de servicios y concesión de servicios.

► **Adjudicación a través de contrato menor.**

El contrato de suministro podrá adjudicarse por contrato menor cuando su valor estimado no supere los 15.000€, según el artículo 118.1 de la LCSP.

⁹ De acuerdo a lo dispuesto en el artículo 16.1 de la LCSP, “Son contratos de suministro los que tienen por objeto la adquisición, el arrendamiento financiero o el arrendamiento, con o sin opción de obra, de productos o bienes muebles.”

¹⁰ Que apruebe el pliego técnico y de cláusulas económico-administrativas particulares donde se recoja, entre otros documentos del expediente contractual, esta magnitud.

► **Adjudicación a través de procedimiento negociado sin publicidad.**

El contrato de suministros, al igual que los de servicios y concesión de servicios, resulta posible adjudicarlo mediante procedimiento negociado sin publicidad en el caso de darse el supuesto regulado en el artículo 168 a) 2º de la LCSP; en consecuencia, nos remitimos a lo indicado en el apartado correspondiente de este procedimiento negociado para el contrato de servicios y de concesión de servicios.

En Salamanca a 10 de junio de 2025

El Secretario-Interventor del Servicio
Jurídico de Asistencia a Municipios

Fdo. Francisco Sánchez Moretón.