

Recurso 395/2026
Resolución 433/2026
Sección Segunda

RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE RECURSOS CONTRACTUALES DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA

Sevilla, 1 de julio de 2026.

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad ■■■, contra el pliego de cláusulas administrativas particulares que rige el procedimiento de adjudicación del contrato denominado «Contrato privado de servicios para la organización y celebración de un espectáculo taurino a celebrar en la Plaza Municipal de Toros de Baeza el día 14 de agosto de 2026» (Expte. 2882/2026), promovido por el Ayuntamiento de Baeza (Jaén), este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. El 2 de junio de 2026 se publicó en el perfil de contratante en la Plataforma de Contratación del Sector Público, el anuncio de licitación por procedimiento abierto y tramitación ordinaria del contrato de servicios indicado en el encabezamiento de esta resolución, con un valor estimado de 155.809,68 euros. Asimismo, los pliegos rectificados que rigen la licitación fueron puestos a disposición de las personas interesadas en dicho perfil de contratante el mismo día.

A la presente licitación le es de aplicación la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante LCSP). Igualmente, se rige por el Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público (en adelante Real Decreto 817/2009) y por el Reglamento general de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (en adelante RGLCAP), aprobado por el Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, en cuanto no se opongan a lo establecido en la citada LCSP.

SEGUNDO. El día 16 de junio de 2026, con registro E-RC-5265, tuvo entrada en este Tribunal escrito de interposición de recurso especial en materia de contratación presentado por ■■■, dirigido contra diversas cláusulas del pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP), y del pliego de prescripciones técnicas (PPT).

Tras haber sido requerido por la Secretaría el expediente de contratación, el informe al recurso y la documentación necesaria para la tramitación no se remite hasta el día 19 de junio de 2026, fecha en la cual se ha podido dar traslado a terceros interesados a fin de trasladarles el recurso especial y puedan realizar alegaciones.

Transcurrido el plazo, no consta que se hayan presentado ninguna.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. Competencia.

Este Tribunal resulta competente para resolver en virtud de lo establecido en el artículo 46 de la LCSP y en el artículo 10.3 del Decreto 332/2011, de 2 de noviembre, por el que se crea el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía.

SEGUNDO. Legitimación.

La entidad recurrente ostenta legitimación para la interposición del recurso, de conformidad con lo estipulado en el artículo 48 de la LCSP, dada su condición de licitadora en el procedimiento de adjudicación que ha presentado oferta con posterioridad a la interposición del recurso según resulta del documento 18 del expediente administrativo (EA, fol. 258), las cláusulas impugnadas afectan directamente a su posición jurídica, y su eventual anulación incidiría en la adjudicación del contrato. Procede, por tanto, reconocer la legitimación de la recurrente.

TERCERO. Acto recurrible.

Visto lo anterior, procede determinar si el recurso se refiere a alguno de los supuestos contemplados legalmente y si se interpone contra alguno de los actos susceptibles de recurso en esta vía, de conformidad con lo establecido respectivamente, en los apartados 1 a) y 2 a) del artículo 44 de la LCSP.

Al respecto el artículo 44.1 de la LCSP, establece que serán susceptibles de recurso especial en materia de contratación, entre otros, los actos que se refieran a los siguientes contratos: «a) *Contratos de obras cuyo valor estimado sea superior a tres millones de euros, y de suministro y servicios, que tenga un valor estimado superior a cien mil euros*».

Siendo un contrato denominado de servicios, en el anuncio de licitación y en los pliegos y demás documentación que rigen la licitación se dispone que el valor estimado del contrato supera los cien mil euros.

CUARTO. Plazo de interposición.

El recurso se ha interpuesto en plazo, de conformidad con lo estipulado en el artículo 50.1 b) de la LCSP.

QUINTO. Sobre el fondo del asunto: alegaciones de las partes.

1. Alegaciones de la entidad recurrente.

Señala que los principios rectores de la contratación pública exigen que los criterios de adjudicación y, especialmente, las reglas de ponderación y valoración queden fijadas en los pliegos con el necesario nivel de concreción, de modo que los licitadores conozcan ex ante las reglas precisas de valoración y se evite que los parámetros queden discrecionalmente en manos del órgano evaluador, lo que vulnera la igualdad de trato; en consecuencia, cuando el pliego configura criterios sujetos a juicio de valor sin metodología, indicadores, subcriterios verificables o reglas mínimas de aplicación, se incurre en un vicio que compromete la transparencia y la objetividad y habilita la anulación de la cláusula y la retroacción para su correcta redacción. Sobre dicha base formula las siguientes alegaciones:

A.- Impugnación de la cláusula 10.2 del pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP) por vulneración



de los principios de transparencia, igualdad de trato, objetividad y prohibición de atribuir al órgano de contratación una libertad de decisión ilimitada. Criterios de adjudicación vinculados al objeto y sin libertad de elección ilimitada y su necesidad de verificabilidad.

Sostiene que en los procedimientos de adjudicación -y de forma particularmente intensa cuando se atribuyen puntuaciones elevadas a elementos cualitativos- los criterios deben ser objetivos, estar vinculados al objeto del contrato y no conferir al poder adjudicador una libertad de elección ilimitada; además, deben ir acompañados de requisitos que permitan verificar efectivamente la información aportada y garantizar una competencia efectiva. Alega que la configuración del criterio “calidad artística del cartel de matadores y de la ganadería”, con una ponderación determinante(49 puntos) y sin que el pliego establezca una metodología de valoración susceptible de permitir conocer a los licitadores de antemano las reglas de valoración verificables, genera un riesgo material de arbitrariedad y quiebra de la comparabilidad de las ofertas, por lo que procede declarar su nulidad o, cuando menos, su reformulación con parámetros verificables y predeterminados.

B. – Impugnación de la cláusula 9.1 A) del pliego de prescripciones técnicas (PPT) por vulneración de los principios de transparencia, seguridad jurídica y determinación del objeto contractual. Oscuridad, indeterminación y contradicción de cláusulas: nulidad y retroacción.

Denuncia que la oscuridad o indeterminación relevante de cláusulas del pliego constituye un reproche de ilegalidad que puede determinar la nulidad de las cláusulas afectadas y la retroacción del expediente al momento de redacción y aprobación, a fin de restablecer la seguridad jurídica y permitir a los licitadores adaptar sus ofertas conforme a reglas claras. Bajo este canon, previsiones como la cláusula que atribuye al Ayuntamiento la facultad de aprobar el cartel taurino ofertado por la empresa adjudicataria sin definir criterios ni las causas que puedan justificar su denegación o las consecuencias jurídicas de una eventual discrepancia entre el adjudicatario y la Administración respecto a la composición definitiva del cartel (PPT 9.1.a), o la imposición de cargas económicas no adecuadamente determinadas (PPT 9.1.i), deben depurarse por impedir una formulación de ofertas segura, comparable y económicamente consistente.

La recurrente sostiene que la cláusula impugnada permite al Ayuntamiento intervenir sobre el núcleo artístico del contrato sin establecer parámetro alguno que limite el ejercicio de dicha facultad, en la medida que no se indica si la aprobación podrá basarse en criterios artísticos, económicos, organizativos, de oportunidad política o de cualquier otra naturaleza. Tampoco se determina si la Administración deberá motivar su decisión ni si la denegación de la aprobación deberá apoyarse en circunstancias objetivamente verificables.

La consecuencia práctica es que el adjudicatario puede resultar obligado a modificar uno de los elementos esenciales de su oferta sin conocer previamente las reglas que regirán dicha exigencia. Ello introduce un factor de incertidumbre incompatible con los principios de seguridad jurídica y transparencia que deben presidir toda licitación pública.

En apoyo de su pretensión, invoca la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión europea (TJUE) que ha declarado que los pliegos deben establecer de forma clara, precisa e inequívoca todas aquellas condiciones susceptibles de influir en la preparación de las ofertas. Asimismo, se apoya en la jurisprudencia del Tribunal Supremo respecto a la obligada determinación del objeto contractual como exigencia esencial de toda contratación pública.

C. –Solvencia técnica desproporcionada y restrictiva de la concurrencia.

Sostiene que los requisitos de solvencia, por su función de filtro de acceso, han de respetar el principio de libre



conurrencia y no pueden operar como barreras injustificadas o desproporcionadas. La exigencia de solvencia técnica consistente en acreditar haber organizado al menos dos corridas de toros en los últimos tres años (cláusula 4.2 PCAP) produce un efecto limitativo intenso, al excluir operadores que, siendo aptos, no cumplan ese concreto historial temporal y cuantitativo, sin que el pliego justifique la necesidad estricta de ese umbral como condición para ejecutar correctamente el contrato; por ello, procede anular o modular la cláusula para adecuarla a un estándar proporcional y no discriminatorio, evitando que la solvencia se convierta en un mecanismo de cierre del mercado.

Señala, al respecto, que la doctrina de los tribunales de recursos contractuales ha insistido reiteradamente en que los requisitos de solvencia no pueden diseñarse de forma que favorezcan a las empresas tradicionalmente implantadas en un determinado sector en perjuicio de operadores emergentes que dispongan de capacidad técnica suficiente para ejecutar el contrato. Y que la Administración tampoco acredita que haya valorado alternativas menos

restrictivas para verificar la capacidad técnica de los licitadores. Así, podría haberse admitido experiencia equivalente en otros espectáculos taurinos, experiencia acumulada durante períodos temporales más amplios, acreditación de personal técnico especializado o cualquier otra fórmula menos limitativa de la competencia. Sin embargo, el pliego opta por la solución más restrictiva posible sin ofrecer una justificación específica que permita comprender las razones de dicha elección.

Por todo ello, la exigencia de haber organizado al menos dos corridas de toros en los últimos tres años vulnera los artículos 1, 74, 86, 90 y 132 de la LCSP, infringe los principios de proporcionalidad, igualdad de trato y libre concurrencia reconocidos por el Derecho de la Unión Europea, y resulta contraria a la doctrina consolidada del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, del Tribunal Supremo y del Tribunal Constitucional sobre los límites de los requisitos de solvencia técnica.

D.- Separación entre solvencia y criterios de adjudicación. Prohibición de valorar la experiencia o trayectoria como criterio de adjudicación cuando no sea atributo de la oferta.

Explica que en la licitación concurren dos planos diferenciados:

1. La fase de aptitud, capacidad y solvencia, referida a características de la empresa;
2. La fase de adjudicación, referida a características de la oferta.

Alega que la valoración, bajo apariencia de criterios de adjudicación (cláusula 10.2 A y B del PCAP), de elementos conectados al prestigio, trayectoria o experiencia de profesionales o de la entidad, no aparece acompañada de elementos objetivos que permitan diferenciar claramente entre la fase de valoración de la oferta y la valoración de circunstancias personales o profesionales acumuladas con anterioridad a la licitación incurriendo en confusión entre solvencia y adjudicación, afectando a la igualdad de trato y a la finalidad propia de los criterios de adjudicación, que deben identificar la oferta económicamente más ventajosa por atributos de la prestación ofertada, no por cualidades generales del operador económico.

E. Impugnación de las cláusulas 10.2 y 10.1 del PCAP por infracción del principio de proporcionalidad y defectuosa configuración de los criterios de adjudicación por atribuir un peso desproporcionado a criterios subjetivos en detrimento de los criterios objetivos. Ponderación y estructura de criterios: riesgo de arbitrariedad por preponderancia de juicios de valor sin garantías reforzadas.

Añade al recurso que la atribución de un peso decisivo a criterios dependientes de juicio de valor (cláusulas 10.1 y 10.2 PCAP), sin el correlativo diseño de reglas de valoración suficientemente predeterminadas y sin garantías



reforzadas de control y trazabilidad, intensifica el riesgo de arbitrariedad y compromete la transparencia del procedimiento, especialmente cuando la puntuación cualitativa puede determinar por sí sola el resultado de la adjudicación. En tales casos, el pliego debe asegurar estándares reforzados de concreción, verificabilidad y control, de modo que el juicio técnico sea revisable en sus presupuestos y no se traduzca en una libertad de decisión ilimitada.

Así, indica que el expediente reconoce expresamente que los criterios relacionados con la calidad representan el 59 % de la puntuación total asignable, de los cuales 49 puntos corresponden a la denominada calidad artística del cartel de matadores y de la ganadería, lo que significa que el factor decisivo de la adjudicación no será el precio ofertado ni otros elementos objetivamente cuantificables, sino una valoración artística cuya determinación depende esencialmente de apreciaciones técnicas subjetivas.

Por lo tanto, la configuración de los criterios de adjudicación vulnera los principios de proporcionalidad, objetividad, transparencia y selección de la oferta económicamente más ventajosa al atribuir una ponderación extraordinariamente elevada a criterios dependientes de juicios de valor, permitiendo que la adjudicación del contrato quede determinada esencialmente por valoraciones subjetivas y difícilmente verificables.

F.- No división en lotes: exigencia de motivación en el expediente y efectos de la falta de justificación.

Invoca que, bajo la LCSP, la división en lotes constituye el punto de partida, y la decisión de no dividir exige justificación debidamente reflejada en el expediente, expresando las razones por las que el servicio se considera único e indivisible. Señala que la cláusula 1.5 del PCAP excluye la división en lotes sin incorporar una motivación suficiente y específica, lo que constituye un vicio procedimental-material que debe conducir a la estimación del recurso en este extremo para que se expliciten en el expediente las razones justificativas o, en su caso, se proceda a la división adecuada, todo ello en beneficio de la apertura a la competencia y de la participación de PYMES cuando sea posible.

Denuncia que la ausencia de motivación adquiere especial gravedad en este supuesto porque el objeto contractual presenta una pluralidad de prestaciones claramente diferenciables. El propio pliego contempla actuaciones relativas a la contratación de profesionales taurinos, contratación de ganaderías, gestión de entradas, logística, seguridad, asistencia sanitaria, publicidad y organización material del espectáculo.

Por tanto, la existencia de prestaciones diversas exigía una justificación especialmente rigurosa de las razones por las que todas ellas debían concentrarse necesariamente en un único contrato y en un único adjudicatario.

G.- Determinación del objeto y de las obligaciones contractuales: potestad de aprobación del cartel sin criterios y vulneración de seguridad jurídica.

Arguye que la cláusula 9.1.a) del PPT atribuye al Ayuntamiento facultades de aprobación del cartel taurino sin establecer criterios, límites, procedimiento ni consecuencias jurídicas claras para el supuesto de discrepancia o rechazo. Esa configuración introduce incertidumbre sobre un elemento nuclear de la prestación y desplaza indebidamente al momento de ejecución -o a decisiones ulteriores- aspectos que deberían quedar suficientemente determinados en el pliego para permitir ofertas comparables y ejecutables en sus propios términos, lesionando la seguridad jurídica y la transparencia y habilitando un margen de intervención potencialmente arbitrario. Solicita, por tanto, la anulación o reformulación de la cláusula con predeterminación mínima de criterios y reglas.

H.- Confidencialidad y proporcionalidad: obligación de entrega de contratos privados con profesionales.



Recorre la obligación impuesta en la cláusula 9.1.b) del PPT de entregar al Ayuntamiento contratos privados suscritos con profesionales taurinos lo que, a juicio de la recurrente, excede, por su intensidad y alcance, lo que resulta necesario para el control de la ejecución y la verificación del cumplimiento, comprometiendo la confidencialidad empresarial y contractual y pudiendo disuadir la concurrencia.

Alega que el expediente de contratación debe incorporar y respetar, además, el tratamiento de documentación declarada confidencial por los licitadores, y las exigencias documentales deben estructurarse con respeto al principio de proporcionalidad, acotando su alcance a lo estrictamente indispensable y con garantías de confidencialidad efectiva.

I.- Imposición de cargas económicas no cuantificadas y transparencia económica de la licitación.

Denuncia igualmente la vulneración del principio de transparencia y la exigencia de determinación previa de las condiciones de ejecución ante la imposición de cargas económicas como la entrega de localidades gratuitas en los términos previstos en la cláusula 9.1.i del PPT, de manera tal que si no está suficientemente cuantificada, integrada y tratada de forma transparente en la economía del contrato y en el diseño de la oferta, afecta a la comparabilidad y a la formulación del precio/condiciones económicas, pudiendo generar incertidumbre y un desplazamiento de costes no controlable.

Manifiesta que cuando el pliego no permite conocer con claridad el alcance económico de las obligaciones, se produce un déficit de transparencia que debe conducir a la anulación o a la corrección con retroacción para su adecuada determinación.

J- Exigencia de cartas de compromiso con la oferta: restricción de la concurrencia y desproporción.

Por último, denuncia la exigencia de aportar cartas de compromiso de toreros y ganaderías junto con la oferta lo que introduce una barrera de acceso y de competencia particularmente intensa, al condicionar la posibilidad de presentar proposición a la obtención previa de compromisos privados en un mercado limitado, sin que conste una justificación de necesidad estricta y proporcional para asegurar la correcta ejecución. Por su efecto restrictivo y por operar como requisito material de participación encubierto, solicita su anulación o, subsidiariamente, su reconducción a una exigencia ejecutiva o de acreditación posterior, con preservación de la competencia efectiva y de la igualdad de trato.

K. Impugnación de la cláusula 10.2 del PCAP sobre vulneración de los principios de objetividad, imparcialidad y competencia técnica en la designación de los evaluadores de los criterios sujetos a juicio de valor.

Asimismo, la recurrente sostiene que la controversia no radica en la condición profesional de las personas designadas, sino en la ausencia de acreditación de conocimientos específicos en materia taurina para valorar aspectos como la calidad artística del cartel, el prestigio de las ganaderías o el interés de las propuestas para la afición. Añade que existiría una contradicción entre la consideración de tales aspectos como elementos que requieren una valoración especializada y la falta de constancia en el expediente de formación o experiencia específica de los evaluadores en dicha materia. Igualmente, denuncia la ausencia de motivación acerca de su designación y considera que dicha exigencia de cualificación debería ser especialmente rigurosa dada la relevancia que los criterios sujetos a juicio de valor tienen en el resultado de la adjudicación.

En el escrito pone de relieve una determinada Sentencia del Juzgado de lo contencioso-administrativo nº 1 de Huelva que, según afirma, asume expresamente los criterios establecidos en la Resolución 310/2025, de 6 de



junio.

2. Alegaciones del órgano de contratación.

El informe del órgano de contratación del Ayuntamiento de Baeza, emitido el 18 de junio de 2026, formula una defensa integral y sistemática de la legalidad de los pliegos del contrato para la organización del espectáculo taurino del 14 de agosto de 2026, frente al recurso especial interpuesto. Comienza destacando un déficit argumentativo estructural del recurso, al señalar que la recurrente se limita a la cita extensa y genérica de diversas resoluciones sin llevar a cabo el necesario ejercicio de conexión entre la doctrina contenida en tales resoluciones y las concretas determinaciones del pliego objeto de impugnación, lo que, a su entender, impide desvirtuar la presunción de validez de los actos administrativos.

Respecto a la cláusula 10.2 del PCAP, relativa a los criterios sujetos a juicio de valor, el informe sostiene que los criterios están objetivados mediante subcriterios, escalas y descriptores detallados, lo que excluye cualquier arbitrariedad. Explica que el pliego desglosa seis subconceptos con puntuaciones máximas y descripciones precisas. El órgano de contratación afirma que la estructura del criterio evidencia un esfuerzo de objetivación plenamente acorde con la doctrina de los tribunales, citando expresamente las resoluciones 331/2019 y 302/2022 de este Tribunal. Además, rechaza la pretendida identidad con la Sentencia 17/2026 del juzgado de lo contencioso administrativo (JCA) nº 1 de Huelva, señalando que la cláusula anulada en aquel caso era radicalmente distinta, pues se limitaba a valorar el cartel y la ganadería sin desgloses ni parámetros. El informe acusa a la recurrente de actuar intentando generar confusión.

En relación con la solvencia técnica (cláusula 4.2 PCAP), el informe defiende la exigencia de haber organizado al menos dos corridas de toros en los últimos tres años, justificándola en la complejidad técnica, logística y normativa de este tipo de espectáculos. Se afirma que la experiencia en otros festejos taurinos (novilladas, festivales, becerradas) no es equivalente, recordando que el Decreto 87/2025, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento Taurino de Andalucía distingue múltiples tipos de espectáculos taurinos con exigencias muy diferente y defiende que la recurrente podría haber completado su solvencia mediante la concurrencia en UTE o integrándola con medios externos, lo que refuerza la proporcionalidad del requisito.

Sobre la no división en lotes (cláusula 1.5 PCAP), el informe incorpora íntegramente el informe técnico de 2 de junio de 2026, que justifica la indivisibilidad del contrato por razones técnicas, operativas, económicas y de seguridad. Se afirma que la organización de un festejo taurino constituye una unidad funcional destinada a la consecución de un resultado único, cuya fragmentación generaría riesgos de coordinación, ruptura de la cadena de responsabilidades y pérdida de economías de escala.

En cuanto a la aprobación municipal del cartel (cláusula 9.1.a PPT), el informe sostiene que no se trata de una facultad discrecional ilimitada, sino de un mecanismo de control para garantizar que la ejecución se ajusta a la oferta adjudicada y que eventuales sustituciones por fuerza mayor mantienen la calidad comprometida. Se recuerda que el PCAP exige una declaración responsable garantizando que cualquier sustituto tendrá “la misma trayectoria profesional, reconocimiento público, calidad artística”. El informe subraya que la recurrente no utilizó el mecanismo del art. 138.3 LCSP para solicitar aclaraciones durante la licitación, por lo que no puede alegar ahora incertidumbre interpretativa.

Respecto a la designación de evaluadores, el informe rechaza que sea necesaria una titulación específica, afirmando que basta con personal municipal imparcial y vinculado funcionalmente al objeto del contrato. Se destaca que uno de los evaluadores ha sido responsable de contratos taurinos anteriores y que la composición del equipo refuerza la imparcialidad al no coincidir con la mesa de contratación.



Sobre la ponderación de los criterios cualitativos (59%), el informe recuerda que el contrato está incluido en el Anexo IV LCSP, por lo que el art. 145.4 exige que los criterios de calidad representen al menos el 51%. Se afirma que la calidad del cartel y la ganadería constituye el núcleo del objeto contractual y que no es posible evaluarla mediante fórmulas automáticas, pues requiere apreciación técnica comparativa. El informe rechaza la tesis de la recurrente de que se valoran elementos de solvencia, afirmando que lo que se valora es la calidad de la propuesta artística, no la reputación empresarial de los licitadores.

En relación con la entrega de contratos privados con toreros, el informe aclara que la obligación está en la cláusula 9.7 PPT y que su finalidad es permitir al Ayuntamiento verificar la efectiva contratación de los profesionales ofertados, controlar sustituciones y garantizar el cumplimiento de obligaciones laborales y fiscales. Se recuerda que el art. 133 LCSP permite proteger la confidencialidad cuando proceda.

Sobre las entradas gratuitas (cláusula 9.1.i PPT), el informe sostiene que se trata de una condición de ejecución clara, objetiva e idéntica para todos los licitadores, cuyo impacto económico debe ser valorado por cada empresa en su oferta, sin que la LCSP exija una valoración económica individualizada por parte del órgano de contratación.

En cuanto a la exigencia de cartas de compromiso de toreros y ganaderías, el informe desarrolla una defensa especialmente intensa, afirmando que no se trata de compromisos de adscripción de medios del art. 76 LCSP, sino de garantías de disponibilidad necesarias para verificar la viabilidad de la oferta. El informe aporta incluso prueba directa de la falta de veracidad de la oferta de la recurrente señalando que uno de los toreros ofertados tiene un compromiso simultáneo en Béziers (Francia) el mismo día 14 de agosto, aportando capturas de la web oficial: circunstancia objetivamente incompatible con su participación simultánea en el festejo objeto de la presente licitación.

Finalmente, el informe dedica un apartado extenso a la temeridad y mala fe, afirmando que el recurso constituye un supuesto paradigmático del art. 58.2 LCSP, por reproducir alegaciones ya rechazadas en múltiples resoluciones, por carecer de sustento probatorio.

El informe concluye solicitando la desestimación íntegra del recurso, afirmando que todas las cláusulas impugnadas son conformes a derecho, están motivadas, son proporcionales y se ajustan a la doctrina consolidada de los tribunales administrativos de recursos contractuales.

SEXTO. Consideraciones del Tribunal sobre el fondo del asunto.

A efectos sistemáticos se van a abordar los motivos de impugnación por el orden expuesto con anterioridad y, en consecuencia, el primer motivo es el relativo a la impugnación de los criterios de adjudicación por conferir una libertad de decisión ilimitada.

El artículo 145.5.b LCSP exige que los criterios de adjudicación estén formulados de manera objetiva, respeten los principios de igualdad, transparencia y proporcionalidad, y no confieran al órgano de contratación una libertad de decisión ilimitada. La jurisprudencia del TJUE (asuntos C-19/00, SIAC, C-331/04, ATI EAC, C-532/06, Lianakis) exige que los criterios sean claros, precisos y previamente conocidos, permitan a un licitador razonablemente diligente conocer cómo será evaluada su oferta, y no dejen margen para apreciaciones arbitrarias o imprevisibles.

1. Análisis del contenido de la cláusula 10.2 PCAP en relación con el criterio de adjudicación relativo a la calidad



artística del cartel de matadores y la ganadería.

La cláusula 10.2 PCAP atribuye 49 puntos (49% del total) a criterios dependientes de juicio de valor relativos a la calidad artística del cartel, prestigio, trayectoria, reconocimiento, interés para la afición, compatibilidad entre toreros y ganadería. Tanto la descripción de los criterios de adjudicación como la determinación de las reglas de ponderación de estos han de quedar fijadas con el necesario nivel de concreción en los pliegos, permitiendo a los licitadores conocer de antemano cuáles serán las reglas precisas que rijan la valoración de sus ofertas. El grado de concreción exigible en los pliegos es 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 que se ajuste a la relación calidad precio determinada por el órgano de contratación, no permitiendo que dicho órgano goce de una absoluta discrecionalidad a la hora de ponderar las ofertas efectuadas por cada licitador.

Examinado el PCAP, este no contiene ni metodología de valoración, ni escalas numéricas verificables, elementos de ponderación interna de subcriterios, reglas de comparación entre ofertas, ni parámetros objetivos para asignar puntuaciones. El PPT tampoco aporta metodología adicional, limitándose a descripciones genéricas.

El informe del órgano de contratación afirma que existen “subcriterios definidos”, pero estos no aparecen en el PCAP, sino únicamente en el informe, que no forma parte del pliego y no vincula a los licitadores. Asimismo, se debe poner de relieve que la cláusula permite que el comité de valoración “delibere sobre los parámetros a aplicar” lo que evidencia que los parámetros no están predeterminados.

Esta situación es idéntica a la analizada nuestra Resolución 310/2025 que anuló criterios taurinos por falta de objetivación. Se declaró que la mera enumeración de conceptos abiertos (como el reconocimiento de prestigio, la trayectoria, interés) no satisfacía las exigencias del art. 145 LCSP. En conclusión, la cláusula 10.2 PCAP vulnera el art. 145.5.b LCSP, infringe los principios de transparencia, igualdad y objetividad, confiere al órgano de contratación una libertad de decisión ilimitada, y reproduce exactamente los vicios ya declarados nulos por este Tribunal en un caso similar, por lo que el motivo de recurso debe estimarse.

En tales casos en que la cláusula por su oscuridad cause inseguridad jurídica, lo procedente es retrotraer las actuaciones para proceder a una nueva redacción de los pliegos. La nulidad deriva no de la existencia de criterios cualitativos, sino de la ausencia de una concreta metodología previa de asignación de puntuaciones.

2. Solvencia técnica o profesional y exigencia de experiencia específica (cláusula 4.2 PCAP).

Los requisitos de solvencia técnica o profesional pueden fijar niveles mínimos vinculados y proporcionales al objeto del contrato, debiendo su configuración responder a una justificación objetiva, concreta y suficiente en el expediente de contratación. En este sentido, la exigencia de experiencia previa en prestaciones similares resulta admisible cuando se encuentra directamente conectada con la complejidad y especialización del objeto contractual y se formula con criterios de moderación temporal y cuantitativa, sin perjuicio de la necesaria diferenciación entre el plano de la solvencia -referido a la aptitud del licitador- y el de los criterios de adjudicación -relativo a la valoración de la oferta-.

En este sentido, nuestra resolución 122/2020, de 21 de mayo que recoge nuestra doctrina sobre la necesaria proporcionalidad y vinculación de los requisitos de solvencia sobre el artículo 74 de la LCSP. El marco normativo se refiere a los medios de acreditación de la solvencia técnica en los contratos de servicio la remisión es errónea exige que los requisitos de solvencia sean proporcionados, justificados y no restrictivos de la competencia, en coherencia con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, que ha establecido que las condiciones de participación deben ser adecuadas para garantizar la correcta ejecución del contrato y no exceder



de lo necesario para alcanzar dicha finalidad (vid. SSTJUE de 10 de febrero de 1982, asunto C-76/81, Transporoute, ECLI:EU:C:1982:49; de 18 de octubre de 2012, asunto C-218/11, Édukövízig, ECLI:EU:C:2012:643; y de 7 de abril de 2016, asunto C-234/14, Ostas celtnieks, ECLI:EU:C:2016:273).

Asimismo, la jurisprudencia del Tribunal Supremo ha reiterado que la determinación de los requisitos de solvencia se sitúa en el ámbito de la discrecionalidad técnica del órgano de contratación, pero sujeta a control jurisdiccional en términos de razonabilidad, proporcionalidad y motivación suficiente (vid. entre otras, STS de 24 de septiembre de 2015, ECLI:ES:TS:2015:4064; STS de 11 de noviembre de 2020, ECLI:ES:TS:2020:3765).

La cláusula 4.2 del PCAP señala que:

“Motivación de los requisitos de solvencia exigidos: De conformidad con el artículo 116.4) de la LCSP, en el expediente de contratación, se justificarán adecuadamente los criterios de solvencia técnica o profesional exigidos, lo que permitirá determinar, en cada caso, la proporcionalidad y vinculación del criterio de solvencia al objeto del contrato, requisitos exigidos en el artículo 74.2 de la LCSP”.

En el presente supuesto, la cláusula controvertida exige haber organizado al menos dos corridas de toros en los últimos tres años. Sin embargo, del examen del expediente administrativo no se desprende una motivación específica que permita comprender y verificar la necesidad y proporcionalidad de dicho umbral. En particular, no se justifica:

- por qué se exige específicamente la organización de dos corridas de toros y no otra cuantía distinta,
- por qué se restringe la experiencia exigida a corridas de toros, excluyendo otros festejos taurinos análogos desde el punto de vista organizativo (novilladas, rejones, festivales, encierros),
- por qué se fija un límite temporal de tres años.

El informe del órgano de contratación se limita a invocar de manera genérica la necesidad de garantizar la correcta ejecución del contrato, sin realizar un análisis técnico que permita conectar ese objetivo con la concreta configuración del requisito. Tal ausencia de motivación impide verificar que la medida adoptada resulta adecuada y necesaria, y especialmente que no existen alternativas menos restrictivas de la competencia.

Debe destacarse, además, que la exigencia analizada tiene un efecto potencialmente excluyente sobre operadores que, aun disponiendo de capacidad técnica suficiente para ejecutar el contrato, no cumplen el concreto perfil de experiencia exigido, lo que puede traducirse en una restricción artificial del mercado y en una ventaja comparativa para operadores ya consolidados en el sector.

Por ello, la invalidez apreciada no deriva de la naturaleza del requisito en sí, sino de la insuficiente justificación que permita verificar su adecuación, necesidad y proporcionalidad en relación con el objeto del contrato, lo que conlleva la anulación de la cláusula 4.2 del PCAP.

3. División en lotes y exigencia de motivación en el expediente (cláusula 1.5 PCAP).

Bajo la LCSP, la división en lotes constituye la regla general y su exclusión exige motivación; la falta de motivación puede conllevar anulabilidad del pliego cuando no consten en el expediente las razones por las que el servicio es único e indivisible, siendo exigible que se refleje en el expediente la justificación de la no división. En el supuesto que examinamos, el PCAP prevé expresamente la no división en lotes y remite su justificación a un informe técnico obrante en el expediente (cláusula 1.5 PCAP), lo que desplaza el foco del control a la suficiencia y concreción de la motivación efectivamente incorporada al expediente para justificar que la división



comprometería la correcta ejecución o generaría ineficiencias relevantes; si dicha motivación del expediente identifica razones técnicas y operativas suficientes, no procedería anular por este motivo la cláusula de no división.

El artículo 99.3 LCSP establece que la división en lotes es la regla general, la no división debe estar motivada, la motivación debe ser real, suficiente y accesible. El informe técnico de 2 de junio de 2026, (documento 05.05), se limita a afirmar que el objeto es unitario, sin análisis funcional. El contrato incluye prestaciones claramente separables, la organización del festejo, la contratación de toreros, la contratación de ganadería, los servicios auxiliares, y la difusión y comunicación. No se justifica, más allá de un razonamiento formal, por qué no pueden ser objeto de lotes, se limita a invocar la unidad funcional del contrato sin analizar alternativas de estructuración en lotes funcionales o prestacionales, ni justificar por qué la coordinación no podría articularse mediante mecanismos contractuales.

La motivación es insuficiente, genérica y no cumple el art. 99.3 LCSP, por lo que procede declarar la nulidad de la cláusula 1.5 PCAP.

4. Criterios de adjudicación vinculados al objeto del contrato y prohibición de la confusión entre los criterios y los requisitos de solvencia.

La cláusula 9.7 del PPT establece la obligación de que el adjudicatario entregue al Ayuntamiento copia de los contratos privados suscritos con los profesionales taurinos, configurando así un mecanismo de control de la correcta ejecución de la oferta.

Si bien la finalidad de verificar el efectivo cumplimiento de las obligaciones contractuales asumidas puede considerarse legítima, la exigencia prevista no resulta plenamente conforme a Derecho en su configuración actual, al no incorporar limitaciones materiales ni garantías suficientes de confidencialidad respecto de la información suministrada.

Debe tenerse en cuenta que dichos contratos privados contienen habitualmente información de carácter sensible desde el punto de vista económico y empresarial, incluyendo condiciones comerciales, honorarios, cláusulas de exclusividad u otros elementos estratégicos cuya divulgación puede afectar a la posición competitiva de los operadores económicos. En este contexto, la exigencia indiscriminada de su entrega íntegra genera un riesgo cierto de acceso a secretos empresariales que excede de lo estrictamente necesario para el control de la ejecución contractual.

Desde la perspectiva del principio de proporcionalidad, la medida adoptada no se revela como la menos exigente en grado de revelación de datos, en tanto la Administración dispone de mecanismos alternativos igualmente idóneos -como certificaciones, declaraciones responsables o documentación parcial- que permitirían verificar la disponibilidad y contratación efectiva de los profesionales sin imponer una injerencia tan intensa en la esfera privada y empresarial del contratista.

En consecuencia, la cláusula, en los términos en que se encuentra configurada, puede comprometer el equilibrio entre la potestad de control de la Administración y la protección de la confidencialidad empresarial, vulnerando el artículo 133 de la LCSP, en cuanto a la obligación del futuro contratista de respetar la normativa vigente en materia de protección de datos.

A mayor abundamiento, la exigencia podría considerarse conforme a Derecho si se reformula limitando su alcance a la información estrictamente necesaria para la verificación del cumplimiento, y estableciendo



mecanismos efectivos de protección de la confidencialidad, de modo que se preserve adecuadamente la posición competitiva de los operadores económicos y se garantice un uso limitado y justificado de la documentación requerida.

La cláusula, tal y como está redactada, es contraria a derecho y el motivo debe estimarse.

Asimismo la recurrente sostiene que las referencias al prestigio, trayectoria profesional, reconocimiento e interés para la afición introducen elementos propios de la solvencia bajo la apariencia de criterios de adjudicación. Aunque formalmente los criterios se presentan como elementos de valoración de la oferta artística, el pliego incorpora referencias a circunstancias vinculadas a la trayectoria y reconocimiento profesional previamente adquiridos por los actuantes, sin establecer parámetros que permitan separar con claridad la valoración de la prestación ofertada de la valoración de circunstancias personales acumuladas con anterioridad a la licitación. En estas condiciones, los criterios impugnados no permiten diferenciar adecuadamente entre requisitos de aptitud y criterios de adjudicación, produciéndose una confusión. Procede, por tanto, estimar este motivo de impugnación.

5. Confidencialidad, secretos comerciales y acceso a documentación contractual privada.

Sobre la cláusula 9.1.a) del PPT relativa a la aprobación municipal del cartel taurino.

La recurrente sostiene que la cláusula atribuye al Ayuntamiento una facultad de aprobación del cartel sin establecer criterios, límites materiales o consecuencias jurídicas para el supuesto de discrepancia con el adjudicatario. Este Tribunal comparte dicha alegación.

La cláusula controvertida incorpora una facultad de intervención posterior sobre uno de los elementos nucleares de la prestación contractual sin determinar previamente las circunstancias que pueden justificar su ejercicio ni los parámetros a los que deberá sujetarse la decisión administrativa. Tampoco establece el procedimiento aplicable ni las consecuencias derivadas de una eventual negativa municipal.

Tal configuración introduce un grado de incertidumbre incompatible con los principios de transparencia y seguridad jurídica que deben presidir la contratación pública, impidiendo que los licitadores conozcan con suficiente precisión las condiciones de ejecución de la prestación.

Por ello, procede estimar este motivo de impugnación y declarar la nulidad de la cláusula 9.1.a) del PPT.

En el PPT se prevé la entrega de contratos privados (PPT 9.1.b), se obliga a entregar al Ayuntamiento los contratos privados suscritos con toreros. La eventual exigencia en el PPT de aportar copias de contratos privados suscritos con profesionales taurinos (como instrumento de control del cumplimiento de la oferta y de las obligaciones contractuales asumidas) solo puede considerarse conforme a Derecho en tanto se module y ejecute bajo garantías efectivas de confidencialidad y limitación de acceso, evitando que la obligación se traduzca en una divulgación innecesaria de secretos empresariales; en caso contrario, la exigencia podría tensionar desproporcionadamente el equilibrio entre control de ejecución y protección de intereses comerciales, debiendo articularse la mínima información necesaria para verificar el cumplimiento, preservando los aspectos confidenciales.

Ello vulneraría el art. 133 LCSP (confidencialidad), y el art. 122 LCSP, de tal modo que la cláusula resulta desproporcionada en su configuración actual, pudiendo ser válida si se limita a la información estrictamente necesaria y con garantías de confidencialidad.



6. Cargas económicas no cuantificadas (PPT 9.1.i).

Establece la cláusula:

“Desde la Concejalía de Agricultura, Festejos, Mantenimiento e Infraestructuras Municipales se ha emitido un informe de propuesta de contratación y de necesidad de fecha 01/06/2026 que indica que la empresa adjudicataria del contrato queda obligada a entregar gratuitamente al Excmo. Ayuntamiento de Baeza las siguientes localidades idénticas a las de venta al público:

- a. 60 entradas de sombra para la corporación municipal.*
- b. 3 entradas de sombra para el presidente de la plaza.*
- c. 2 entradas de sombra para el asesor taurino.*
- d. 6 entradas del sol para los clarines y timbales”.*

La cláusula impone al adjudicatario la obligación de entrega gratuita de un número significativo de localidades - superior a setenta- destinadas a fines institucionales, sin que dicha carga económica aparezca expresa y suficientemente cuantificada ni integrada en la estructura económica del contrato que figura en el anexo II del PPT. Esta omisión vulnera las exigencias derivadas de los artículos 100 y 101 de la LCSP, en cuanto estos preceptos imponen al órgano de contratación el deber de determinar con precisión el presupuesto base de licitación y el valor estimado del contrato, incorporando todos los costes que de manera directa o indirecta deban ser asumidos por el contratista.

La ausencia de una valoración económica específica de dichas obligaciones impide a los licitadores conocer con exactitud el alcance real de las prestaciones exigidas, comprometiendo la transparencia del procedimiento y dificultando la formulación de ofertas en condiciones de efectiva comparabilidad. En particular, al tratarse de obligaciones que inciden directamente sobre los ingresos potenciales del contratista, su falta de cuantificación introduce un elemento de incertidumbre incompatible con los principios de seguridad jurídica, igualdad de trato y correcta determinación del objeto contractual.

En consecuencia, la cláusula no supera el estándar de determinación económica exigido por la normativa de contratación pública, al trasladar a los licitadores un cierto riesgo económico no suficientemente definido ni evaluable ex ante, lo que determina su invalidez por infracción de los artículos 100 y 101 de la LCSP y de los principios de transparencia y previsibilidad económica del contrato.

7. Sobre las cartas de compromiso en fase de oferta.

En el criterio correspondiente a que “se valorará la idoneidad del encaste para el tipo de lidia prevista, la compatibilidad con el estilo de los toreros anunciados e interés que pueda generar en la afición local (Hasta 5 puntos). La forma de acreditarlo se establece que será mediante “*Carta de compromiso de actuación el día 14 de agosto de 2026, suscrita por el matador de toros o apoderado, y en este último caso, declaración de encontrarse en tal circunstancia. El compromiso llevará acompañada la firma, antefirma y DNI del firmante*”.

El PCAP exige la aportación de cartas de compromiso suscritas por toreros y ganaderías en el momento de presentación de las ofertas, configurando así una carga previa que condiciona el acceso efectivo al procedimiento de contratación.

Si bien puede considerarse legítima la finalidad de garantizar la disponibilidad de los medios personales necesarios para la correcta ejecución del contrato, la exigencia establecida no supera el juicio de



proporcionalidad, en la medida en que impone a todos los licitadores la formalización anticipada de compromisos de carácter contractual antes incluso de conocerse el resultado de la adjudicación.

Dicha configuración resulta restrictiva de la competencia, al favorecer objetivamente a los operadores ya implantados en el sector que disponen de relaciones previas consolidadas con profesionales taurinos, generando una ventaja estructural frente a otros operadores potencialmente aptos para ejecutar el contrato en condiciones adecuadas.

Asimismo, la medida adoptada no aparece como la menos restrictiva de entre las posibles para alcanzar la finalidad perseguida, en cuanto existen mecanismos alternativos igualmente idóneos y menos gravosos -tales como la exigencia de acreditación documental al licitador propuesto como adjudicatario, la presentación de declaraciones responsables o compromisos condicionados- que permitirían verificar la disponibilidad efectiva de los profesionales sin limitar de forma anticipada la concurrencia.

En consecuencia, la exigencia controvertida incurre en una restricción desproporcionada de la competencia, contraria a los principios de libre concurrencia, igualdad de trato y proporcionalidad consagrados en los artículos 1 y 132 de la LCSP, al imponer una carga innecesaria y excesiva que no resulta imprescindible para garantizar la correcta ejecución del contrato.

8. Sobre la designación de los evaluadores.

La recurrente cuestiona la designación de los evaluadores encargados de valorar los criterios sujetos a juicio de valor por no constar acreditación específica de conocimientos taurinos. No se fundamenta que la valoración de criterios dependientes de juicio de valor sea realizada por personas que ostenten una titulación específica o acreditación profesional en la concreta materia objeto del contrato.

La recurrente no identifica precepto alguno que imponga la obligación de acreditar una especialización taurina específica, ni la mera ausencia de dicha constancia documental determina por sí sola la invalidez de la cláusula. Este motivo debe desestimarse.

En consecuencia, procede estimar parcialmente el recurso especial interpuesto, al apreciarse la ilegalidad de las cláusulas 10.2, 4.2 y 1.5 del PCAP y de las cláusulas 9.1.a), 9.1.b) y 9.1.i) del PPT, así como de las previsiones relativas a la aportación obligatoria de cartas de compromiso junto con la oferta. Asimismo se estima el motivo relativo a la confusión entre solvencia y criterios de adjudicación.

Se desestima, por el contrario, el motivo relativo a la designación de los evaluadores de los criterios sujetos a juicio de valor.

SÉPTIMO. Sobre los efectos de la estimación del recurso.

Conforme al artículo 57.2 LCSP, la estimación del recurso que conlleve la anulación de cláusulas de los pliegos determina necesariamente la anulación de los actos del expediente relacionados con su aprobación, para que retrotraiga el procedimiento al momento inmediatamente anterior a la aprobación de los pliegos, debiendo en su caso el órgano de contratación aprobar nuevos pliegos ajustados a Derecho.



OCTAVO. Sobre la petición de multa.

El órgano de contratación solicita la imposición de la multa prevista en el artículo 58.2 de la LCSP al considerar que el recurso ha sido interpuesto con temeridad o mala fe. La pretensión no puede prosperar.

La apreciación de temeridad o mala fe constituye una facultad excepcional que exige la concurrencia de circunstancias cualificadas reveladoras de un ejercicio abusivo o manifiestamente infundado del derecho al recurso. En el presente supuesto, además, el recurso ha sido estimado, apreciándose la existencia de diversas infracciones de la normativa de contratación pública que determinan la anulación de varias de las cláusulas impugnadas.

En estas circunstancias, resulta incompatible con el propio sentido de la resolución estimatoria considerar que la actuación procesal de la recurrente haya sido temeraria o realizada de mala fe, pues las pretensiones ejercitadas han encontrado acogida, al menos en parte sustancial, en el presente pronunciamiento.

Por consiguiente, no procede la imposición de la multa prevista en el artículo 58.2 de la LCSP.

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

ACUERDA

PRIMERO. Estimar el recurso especial interpuesto por la por la entidad ■■■, contra el pliego de cláusulas administrativas particulares que rige el contrato denominado «Contrato privado de servicios para la organización y celebración de un espectáculo taurino a celebrar en la Plaza Municipal de Toros de Baeza el día 14 de agosto de 2026» (Expte. 2882/2026), promovido por el Ayuntamiento de Baeza (Jaén), con los efectos expresados en el fundamento de Derecho séptimo.

SEGUNDO. Declarar que no se aprecia temeridad ni mala fe en la interposición del recurso, en los términos previstos en el artículo 58.2 de la LCSP.

TERCERO. De conformidad con lo establecido en el artículo 57.4 de la LCSP, el órgano de contratación deberá dar conocimiento a este Tribunal de las actuaciones adoptadas para dar cumplimiento a la presente resolución.

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

Esta resolución es definitiva en vía administrativa y contra la misma solo cabrá la interposición de recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente a la recepción de su notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 10.1 letra k) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

