



26_07_21 AUTO TSJA CA (273-26) PLAZA DE TOROS ZGZ-ESTIMA CAUTELAR DPZ.DOC



TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE ARAGÓN
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO- SECCION 1ª
ROLLO: RECURSO ORDINARIO 330/2026, PIEZA DE MEDIDAS CAUTELARES 271/2026

AUTO 273/2026

EN NOMBRE DE S.M. EL REY

ILMO. SR. PRESIDENTE: JUAN CARLOS ZAPATA HIJAR
ILMOS. SRES. MAGISTRADOS
D. EMILIO MOLINS GARCÍA ATANCE
D. JAVIER ALBAR GARCÍA (PONENTE)

EN ZARAGOZA, A 21 DE JULIO DE 2026

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO- Por medio de escrito con fecha de entrada en esta Sala de 3 de julio de 2023 se interpone por la Diputación Provincial de Zaragoza recurso contra el Acuerdo 78/2026 de 30 de junio, del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón, por el que se estiman los recursos especiales en materia de contratación presentados por las mercantiles NAUTALIA VIAJES, S.L.” y “TAUREMOCIÓN, S.L.”, frente a los pliegos que rigen el procedimiento de licitación relativo al «Arrendamiento de la Plaza de Toros de la Misericordia, calificada como Bien Patrimonial, y propiedad de la Diputación Provincial de Zaragoza. Anualidades 2026 y 2027», declarando la nulidad de pleno derecho del Pliego y del procedimiento impugnado.

SEGUNDO- Conferido traslado a las citadas empresas, ambas se opusieron a la medida cautelar

Es Ponente en los presentes autos, el Ilmo. Sr. Magistrado de esta Sala, D. Javier Albar García.



COMUNIDAD
AUTÓNOMA
DE ARAGÓN

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO- La representación procesal de la DPZ formuló escrito recurriendo el Acuerdo indicado.

En el mismo

Se acordó "PRIMERO. – Estimar los recursos especiales en materia de contratación presentados por las mercantiles "NAUTALIA VIAJES, S.L." –recurso número 62/2026- y "TAUROEMOCIÓN, S.L." -recurso número 65/2026-, frente a los pliegos que rigen el procedimiento denominado «Arrendamiento de la Plaza de Toros de la Misericordia, calificada como Bien Patrimonial, y propiedad de la Diputación Provincial de Zaragoza. Anualidades 2026 y 2027», promovido por la Diputación Provincial de Zaragoza, con el alcance y efectos establecidos en el Apartado V del Fundamento de Derecho Cuarto del presente Acuerdo.

SEGUNDO. - Levantar la suspensión acordada mediante Resolución 42/2026, de 16 de junio.

TERCERO. - Recordar al órgano de contratación que, de conformidad con lo establecido en el artículo 57.4 de la LCSP, deberá dar conocimiento a este Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón de las actuaciones adoptadas para dar cumplimiento a este Acuerdo."

En el recurso se interesa, al amparo de los artículos 129 y siguientes de la LJCA, la suspensión cautelar del acto impugnado, a fin de poder seguir adelante con la tramitación, dado que entiende que concurren los presupuestos de tutela cautelar.

Los recurrentes ante el TACPA se oponen, considerando que no se pierde la finalidad del recurso, que los intereses concurrentes no llevan a estimar la medida cautelar y que la apariencia de buen derecho justifica la denegación de la medida cautelar.

Iremos desgranando los argumentos al entrar en los diversos aspectos de la cuestión.

Previamente, debe indicarse a NAUTALIA VIAJES, S.L. que la reducción del plazo para contestar no sólo tiene amparo legal, pues el 131 LJCA fija un plazo máximo de diez días, sino que tiene una doble finalidad o motivo. Por un lado, la urgencia de la situación, como se verá y por otro el momento en que se ha producido, cuando ya se inician las vacaciones del ponente el 27 de julio y teniendo esta Sección únicamente dos magistrados titulares, lo que exige completar sala, con el riesgo de que llegase agosto y quedase el asunto sin resolver hasta septiembre, al ser agosto inhábil.

SEGUNDO- Reiteradamente se ha pronunciado la Jurisprudencia en torno a la tutela cautelar, como parte consustancial de la tutela judicial efectiva. Por otra parte, ha considerado que en el ámbito de nuestra jurisdicción, se revela como presupuesto esencial de la tutela cautelar la preservación de la efectividad de la sentencia que en su día deba recaer en los autos principales, o, lo que es lo mismo, el aseguramiento de la finalidad del recurso, descartado, por otra parte, alguno de los presupuestos generales -al menos en la jurisdicción civil- como es principalmente el requisito de la apariencia de buen derecho, sobre el cual, la Sala Tercera, sec. 3ª del Tribunal Supremo, de 7 de mayo de 2013, (rec. nº 2736/12), ha declarado que debe ser restrictivo el criterio en su aplicación.

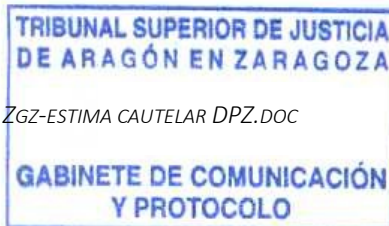
En anteriores ocasiones se ha alegado por quienes defendían una resolución del TACPA en una medida cautelar la STS -citada en nuestro auto 37/2018 de 11 de abril- de 5 de noviembre de 2014, en la que, ante la innovación procesal que ha supuesto el recurso especial en materia de contratación, se plantea la necesidad de fijar cuáles pueden ser los términos de la posible aplicación del art. 130 LJCA en situaciones como la que nos ocupa:

"En ese obligado planteamiento - razona el Alto Tribunal -, a la hora de ponderar el elemento clave del precepto, que es el de la posible pérdida de la finalidad legítima del recurso, para cuya apreciación opera en relación medial o instrumental con el elemento clave, (y no como elemento alternativo a éste) la previa valoración circunstancial de todos los intereses en conflicto, ha de traerse al primer plano de tal valoración el interés al que responde, dentro del sistema legal de la contratación administrativa, la propia regulación del recurso especial en materia de contratación y en ella la atribución de su conocimiento



ADMINISTRACION
DE JUSTICIA

26_07_21 AUTO TSJA CA (273-26) PLAZA DE TOROS ZGZ-ESTIMA CAUTELAR DPZ.DOC



a un órgano independiente. Y al respecto es imprescindible tener en cuenta, (como muy atinadamente han hecho los autos recurridos) las Directivas comunitarias, en el doble plano de su posible aplicación directa en la parte no traspuesta o no adecuadamente traspuesta, en su caso, y sobre todo, en el de base de interpretación de la legislación interna mediante la que se trasponen. Llegados a este punto, si la razón de la regulación establecida en la Directiva 2007/66/CE fue claramente la de establecer un medio eficaz para evitar que se produjesen situaciones irreversibles en las adjudicaciones de los contratos, que en ocasiones pueden ser buscadas mediante "una firma muy acelerada del contrato por parte de los poderes adjudicadores y las entidades contratantes" (Considerando 4 de la Directiva 2007/66/CE), y a este fin se ordena precisamente nuestra legislación interna (hoy Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por el Real Decreto legislativo 3/2011, de 14 de noviembre TRLCSP en adelante) resultaría distorsionador en ese sistema que pueda reabrirse antes de que se dicte la sentencia de fondo la vía para que durante el tiempo de pendencia del proceso el órgano de contratación puede producirlas situaciones irreversibles mediante la suspensión de la resolución anulatoria de la adjudicación del contrato, dictada por el órgano especial, que es precisamente lo que el sistema legal tiene como objetivo evitar. Únase a ello la necesidad de atender, como de interés público especialmente protegible, al de garantizar la finalidad a que responde el recurso especial en materia de contratación, que resulta inequívocamente reflejada en el art. 49.2 TRLCSP, lo que obsta a la posibilidad de adoptar como medida cautelar la de la suspensión de la resolución anulatoria de la adjudicación de un contrato, (que además según lo dispuesto en el art. 35.1 TRLCSP, "lleva consigo la anulación del contrato", que entrará en fase de liquidación, lo que explica que la anulación del contrato deba ser clave en nuestra argumentación, habida cuenta que la de la recurrente, en definitiva, se asienta en la pretensión de mantener la eficacia de dicho contrato). Cosa diferente sería si pudieran tal vez tener cabida otro tipo de medidas distintas, dentro de la amplitud que hoy permite el art. 129.1 LJCA. No cabe así abrir la vía mediante la suspensión como medida cautelar, para que



COMUNIDAD
AUTÓNOMA
DE ARAGÓN

la Administración pueda llevar a cabo, antes de que se dicte sentencia, la formalización de un contrato basado en una adjudicación anulada, o para impedir la anulación del ya formalizado, y menos aún para la ejecución de un contrato anulado. Añadiendo más adelante el Tribunal Supremo que, en el supuesto de ejecución por la Administración contratante de un contrato anulado, "una actuación tal entra directamente en colisión con lo dispuesto en los arts. 35.1 y 49.2 TRLCSP, y mal puede pretenderse que una actuación de la Administración que es de por sí contraria a derecho, pueda tratar de imponerse a la resolución anulatoria y pretender el amparo de la suspensión de la misma. Mientras que la resolución anulatoria, está revestida de la presunción de validez y es inmediatamente eficaz (art. 57.1 Ley 30/1992) y ejecutiva (art. 53, Ley 30/1992), ejecutividad además especialmente reforzada por el art. 49.2 TRLCSP, el acto anulado, precisamente por haberlo sido, carece ya de una paralela presunción y por tanto uno y otro no pueden situarse al mismo nivel. Desde la perspectiva de una medida cautelar de suspensión el interés público en la ejecución de un contrato anulado no puede considerarse un interés jurídicamente protegible, ni por tanto puede ser uno de los intereses a considerar en el marco del art. 130.1 inciso primero de la LJCA. En el procedimiento de la anulación, según lo dispuesto en el art. 35.3 TRLCSP pudiera, en su caso, plantearse la posibilidad de no anular por exigencias del interés público; pero el órgano llamado a atender ese interés es precisamente el órgano competente para la anulación, no directamente la Administración contratante. Finalmente en este apartado de consideraciones generales, cuando lo que está en juego es la nulidad del contrato, según la regulación de la misma en los arts. 37 y ss. del TRLCSP, y se plantea la posibilidad de que el órgano especial de recursos contractuales pueda no declarar la nulidad por razones de interés general, el art. 38 del propio texto (en lo que supone una clara trasposición del art. 2 quinquies apartado 3, de la Directiva 92/13/CEE, modificada el art. 2 de la Directiva 2007/66/CE), excluye de la posible consideración como «razones imperiosas de interés general», que, en su caso, pudieran ser consideradas para justificar que no se declare la nulidad «en los casos excepcionales que la declaración de nulidad del contrato de lugar a

consecuencias desproporcionadas», excluye de la posible consideración, reiteramos, «los intereses económicos directamente vinculados al contrato en cuestión, tales como los costes derivados del retraso en la ejecución del contrato, de la convocatoria de un nuevo procedimiento de contratación, del cambio del operador económico que habrá de ejecutar el contrato o de las obligaciones jurídicas derivadas de la nulidad». Y si el órgano al que el TRLCSP le atribuye la posibilidad de excluir la nulidad en las «circunstancias excepcionales» a que el art. 38 de dicho texto se refiere no puede tomar en consideración para ello los intereses económicos referidos, desde la perspectiva de la aplicación del art. 130.1 LJCA no resulta aceptable que esos mismos intereses económicos puedan ser unos de los intereses en conflicto susceptibles de valoración para la adopción de una medida cautelar de suspensión".

Es de reseñar que en la STS reseñada se trata no de la impugnación de un pliego, sino de la impugnación de una adjudicación, lo cual le confiere matices distintos al asunto, pues en ese caso sí que se trata de una ejecución inmediata del contenido de un contrato y puede ser difícilmente reversible, siendo una de las finalidades de este tipo de tribunales administrativos evitar tales situaciones, mucho menos intensas cuando se trata de la mera impugnación de la convocatoria del contrato o de los pliegos.

Por otro lado, y en términos generales para todas las medidas cautelares, no estará de más traer aquí lo que la Sala Tercera ha dicho literalmente en su sentencia de 9 de octubre de 2009 (sec. 4ª, rec. nº 311/2008), y así, se pronunciaba sobre la cuestión con el siguiente tenor:

"QUINTO. - (...) recordábamos nuestra constante doctrina acerca (sic) sobre que (sic) el vigente ordenamiento parte del principio de eficacia de la actividad administrativa, artículo 103.1 de la C.e., y del principio de presunción de validez de la actuación administrativa, artículo 57 de la LRJAPAC, Ley 30/92, de 26 de noviembre.

Establece el artículo 129 LJCA 1998 la posibilidad de interesar la adopción de medidas cautelares para luego declarar el artículo 130 "1. Previa valoración circunstanciada de todos los intereses en conflicto, la medida cautelar podrá acordarse únicamente cuando la ejecución

del acto o la aplicación de la disposición pudiera hacer perder su finalidad legítima al recurso 2. La medida cautelar podrá denegarse cuando de ésta pudiera seguirse perturbación grave de los intereses generales o de tercero que el Juez o Tribunal ponderará en forma circunstanciada".

El mencionado precepto supone la plasmación legal de una consolidada doctrina jurisprudencial y del Tribunal Constitucional de la que es conveniente destacar algunos de los aspectos más relevantes en orden a pronunciarse sobre el motivo.

Resulta oportuno anticipar que aunque el proyecto de Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa suprimiese en trámite parlamentario la referencia a la apariencia de buen derecho, posteriormente se plasmará en la LEC 1/2000, cuyo artículo 728, reza "*peligro por mora procesal. Apariencia de buen derecho. Caución*".

Respecto a la justicia cautelar el máximo intérprete constitucional ha dicho que forma parte del contenido esencial del derecho a la tutela judicial efectiva (SSTC 115/87, 7 de julio, 238/92, 17 diciembre, 148/93, 29 de abril), ya que "*la tutela judicial no es tal sin medidas cautelares que aseguren el efectivo cumplimiento de la resolución definitiva que recaiga en el proceso*". Sucede, en consecuencia, que "*la medida cautelar a adoptar en cada caso ha de ser adecuada a su finalidad de garantizar la efectividad de la tutela judicial que en su día se otorgue*" (STC 148/93, 29 de abril).

Posición que asimismo ha mantenido este Tribunal al declarar que "*la necesidad de atenerse a la singularidad de cada caso debatido por las circunstancias concurrentes en el mismo, lo que implica, desde luego un claro relativismo en desacuerdo con declaraciones dogmáticas y con criterios rígidos o uniformes*" (Autos de este Tribunal de 23 de enero de 1990, 8 de octubre de 1991, 31 de octubre de 1994). Por ello, "*el juicio de ponderación que al efecto ha de realizar el órgano jurisdiccional debe atender a las circunstancias particulares de cada situación, y exige una detallada y circunstanciada motivación acorde con el proceso lógico efectuado para justificar la adopción, o no, de la medida cautelar solicitada*" (STS 6 de febrero de 2007, recurso de casación 6632/2004).

Es constante el criterio de este Tribunal acerca de que *"la suspensión de la ejecutividad de los actos recurridos es una medida provisional establecida para garantizar la efectividad de la sentencia que en su día pueda recaer en el proceso principal"* (Sentencia de este Tribunal de 21 de octubre de 2004, recurso de casación 1723/2002 con mención de otras anteriores). “

En este caso, sin embargo, nos encontramos con que es precisamente el acto recurrido, el del TACPA, el que puso coto a ese principio de la eficacia administrativa, si bien traspasando la presunción de legalidad, como dice la STS mencionada, a la resolución de dicho organismo.

La Sentencia de 20 de mayo de 2009, recurso de casación 690/2008, con cita de otras anteriores reitera que *"la pérdida de la finalidad legítima del recurso es, así, la causa que legitima la adopción de las medidas cautelares que sean adecuadas, suficientes y no excesivas, para evitarla en el caso en concreto, valorando, para ello, de manera circunstanciada, esto es, atendiendo a las circunstancias del caso, todos los intereses en conflicto"*. También se ha reiterado que *"con la medida cautelar se intenta asegurar que la futura sentencia pueda llevarse a la práctica de modo útil"* (Sentencia de 10 de octubre de 2006, recurso de casación 5372/2004).”.

Y a lo anterior debe añadirse que el Tribunal Supremo (sentencia de 24 de abril de 2013, sec. 7ª, rec. nº 270/2012) ha dicho que:

" 1.- El elemento determinante para la adopción de la medida cautelar no es el eventual perjuicio actual que pueda causar la ejecución del acto administrativo, sino el hecho de que ese perjuicio no pueda ser reparado si al final del proceso se dicta una sentencia estimatoria que anule dicho acto recurrido, pues esta irreparabilidad es la que impediría que el proceso no consiguiera su finalidad legítima (así lo tiene declarado este Tribunal Supremo, por todas, en Sentencia de fecha 8 de noviembre de 2012, Recurso de Casación núm. 6806/2009 , FJ. 9º).

2.- El juicio valorativo acerca de la legalidad del acto administrativo recurrido no corresponde hacerlo a la Sala en este momento procesal, pues debe evitar prejuzgar el fondo del asunto sin tener todavía un

conocimiento completo de todos los datos y circunstancias sobre los que habrá de versar el enjuiciamiento del litigio."

Hay otro factor, complementario, que se puede tener en cuenta, que es la apariencia de buen derecho, sobre el que luego se entrará en detalle, y respecto del cual, por ahora, bastará con indicar que la jurisprudencia es restrictiva, si bien se ha ido abriendo camino una interpretación más flexible.

TERCERO- Pérdida de la finalidad del recurso.

Ya hemos dicho que es el elemento esencial.

En el caso presente hay que tener en cuenta que ya fue objeto de impugnación un pliego anterior, respecto del cual resolvió, también en sentido estimatorio, el Acuerdo 38/2026, en el cual el TACPA recalificó como concesional el pliego entonces vigente, que consideraba también que se trataba de un arrendamiento patrimonial, sobre la base de elementos objetivos del clausulado: existencia de programación taurina obligatoria, ciclos y temporada impuestos, mínimos de actividad, estándares de calidad, reserva de entradas y criterios de adjudicación sujetos a juicio de valor.

Es decir, estamos ya ante una situación de perjuicio objetivo causado a la explotación de la plaza de toros de La Misericordia, que ya dio lugar, como se alegaba en la medida cautelar tramitada entonces, que se desestimó, a la pérdida de la Feria de San Jorge y que, de no concederse la medida cautelar, dará lugar a la pérdida de la del Pilar, para octubre de 2026.

Hay que decir al respecto que la DPZ ha pasado muy de puntillas sobre esta cuestión, centrándose en el perjuicio económico que supondrá, y posiblemente lo ha hecho porque la resolución del TACPA se centra sobre todo en lo que considera una suerte de servicio público de la cuestión taurina, pero no podemos ignorarlo, porque es el trasfondo de todo.

Por tanto, respecto de la finalidad del recurso, es evidente que, por la resolución, hay una pérdida que se traduce en la falta de explotación de la plaza de toros para una actividad tradicional, y con un innegable aspecto cultural, que es la de los toros, en sus diversas formas y tipos de festejo (corridos de toros, novilladas, vaquillas etc). Si no se concede la cautelar, es

evidente que en Zaragoza no habrá toros para, cuando menos, la Feria del Pilar, pues por rápido que se resuelva el procedimiento, y no hay quien le quite cuatro o seis meses aunque se elimine la prueba, ya no daría tiempo, incluso con una sentencia en septiembre u octubre, para realizar festejos ni en verano ni en la Feria del Pilar. De hecho, como reconoce el TACPA, y lo emplea para reforzar su argumento, son 61 días de 2026 y 214 en 2027, totalizando 275.

En cuanto a la finalidad económica, es evidente. El canon es de 2.466,67 euros, sin IVA, por día, siendo 275 días, cláusula A.1 del pliego, totalizando 678.334,25 euros, y los gastos previstos, haya o no festejo, son 675.040,22, que quedarían sin cubrir con los ingresos previstos. Es de destacar que, a diferencia de lo que ocurre en las medidas cautelares contra actos de la administración, o en las ejecuciones provisionales, quien insta la suspensión o quien insta la ejecución se puede ver compelido a indemnizar las consecuencias de una indebida suspensión, por desestimarse el recurso, o de una ejecución cuando al final la sentencia ejecutada provisionalmente resulta revocada, en los casos de impugnación ante el TACPA no está previsto ese mecanismo indemnizatorio para la administración o para un tercero, con lo cual, las pérdidas serían pérdidas irreparables, pues no se puede obligar a los codemandados a afianzar la no suspensión de la resolución del TACPA.

Nautalia afirma que es resarcible, pero no nos dice como, y es difícil que pueda accionar la DPZ contra nadie por una resolución de un órgano administrativo independiente, que ha actuado, en principio, conforme a derecho, con una resolución plenamente razonada, por más que al final este tribunal pueda acabar discrepando. Al respecto, este TSJ estimó una responsabilidad patrimonial del TACPA, sentencia de 21-3-2023, rec. 462/2021, pero la misma se debió a un error de hecho declarado por este TSJ en una sentencia anterior. En la sentencia decíamos, tras exponer el contenido de la anterior sentencia: *“Esto es, no nos encontramos ante una solución razonable de las posibles en una actuación discrecional, ni ante una interpretación posible de un concepto jurídico indeterminado, ni ante una interpretación jurídica novedosa o dudosa o interpretable. Nos encontramos ante un error de hecho, que se deducía del propio expediente”*. En definitiva, sería un camino improbable, incierto y costoso la obtención de un resarcimiento.

Tampoco se ve que se pueda reclamar ex art. 1902 CC contra las recurrentes, que han obtenido una resolución fundada en derecho, y de hecho no se plantean ofrecer fianza al respecto. Tampoco se da razón por qué dichos intereses económicos han de quedar fuera del juicio de ponderación, como pretende Nautalia. Precisamente porque son intereses económicos directamente vinculados a la convocatoria de contrato (que no al contrato), deben ser tenidos en cuenta.

Alega al respecto TAUROEMOCIÓN, S.L. que la pérdida no sería irreversible, pero es obvio que lo es, pues el canon que no se pudiese percibir ya no podría recuperarse.

Por tanto, desde el punto de vista de la pérdida de la finalidad del recurso, es claro que hay riesgo de pérdida del mismo.

CUARTO- Intereses en juego.

Cuando se trata de un acto administrativo, el mismo es ejecutable, art. 98 de la ley 39/2015 LPA, precisamente porque hay una presunción de un interés público, que es el teóricamente defendido por las administraciones. Eso es lo que normalmente lleva a la oposición a las medidas cautelares. Sin embargo, en este caso se ha invertido, al ser un acto anulado por el TACPA, dicha relación, y ese interés general en principio se defiende en este caso por quien pide la cautelar, la DPZ, que representa dichos intereses públicos.

No obstante, esto no supone que sea siempre así ni que no deban confrontarse los concretos intereses de la actuación administrativa y los de quien recurre, en este caso unas empresas interesadas, cabe suponer, en contratar la explotación de la plaza de toros.

En el caso concreto, el interés general, entendido como un interés social, es obvio, pues hay un riesgo de pérdida patrimonial importante para la DPZ y un riesgo de pérdida de lo que queda de temporada taurina, algo que, aunque no se haya querido subrayar, ya hemos dicho que no podemos ignorar.

Es cierto que, como alegan las recurrentes, al no imponerse la realización de festejos taurinos, no se asegura satisfacer el objetivo de que los haya, pero estamos ante una situación de salvar lo que se pueda y es claro que si alguien

arrienda la plaza es con tal finalidad, por más que no se garantice un número mínimo de festejos y un determinado nivel de calidad. Y. en cualquier caso, uno de los objetivos, el canon, se cumplirá, por más que el objetivo un tanto inconfesado, pero evidente, no tiene garantía de cumplirse.

El interés propio de la DPZ se centra en lo ya dicho.

En cuanto a los intereses de las recurrentes, obviamente si lo recurren es porque esperan que se saque a concurso la plaza de otra manera y confían en obtener la adjudicación, pues sería un tanto absurdo recurrir por recurrir, pero es evidente que se trata de un interés muy tenue, y, de hecho, y a diferencia de otras 9 empresas, que sí han concurrido, no han querido concurrir, con lo cual el que se suspenda la resolución del TACPA poco efecto les puede causar, y en su caso es sobre una lejanísima expectativa. Alega NAUTALIA que lo que procede es sacar una nueva contratación. Pero al margen de que ello ya no permitiría salvar la temporada de 2026, nada garantizaría que las mismas recurrentes, u otras, volviesen a interponer un recurso y pudiese ser estimado por el TACPA.

Frente a ello, está el interés de las 9 concursantes, que tienen una expectativa, cierto que de 1/9 de posibilidad, de obtener la licitación, pero que es mucho más concreta que la de las recurrentes ante el TACPA.

Por último, tenemos los intereses generales desde el punto de vista de que se trata de una actividad lúdico-cultural que tiene su público concreto – que es lo que genera el interés económico subyacente en los recursos- que se vería privado de dichos festejos taurinos.

En este sentido, se afirma –Nautalia- que se omite toda solvencia técnica, pero es que eso es lo que se pretendió en la anterior convocatoria y se impugnó, con razón, por incluir un intenso intervencionismo en lo que pretendía ser un arriendo de un bien patrimonial, y precisamente el recurso ha forzado una situación en la que, es insoslayable, el tiempo ha forzado a una solución de emergencia para salvar en lo posible la temporada, perdida ya la Feria de San Jorge.

En definitiva, la DPZ ha cambiado de modo relevante el contrato inicialmente planteado, ha renunciado a todo intervencionismo y ha optado por una

solución rápida que garantice el canon y facilite, en lo posible, y sin garantía de calidad y número, la celebración de festejos.

Debe insistirse, la Plaza de Toros es un bien patrimonial, que no satisface un servicio público, aunque satisfaga unos intereses públicos relacionados con el ocio y la cultura, que una Corporación Local puede explotar o no, según las circunstancias, condiciones de la plaza, gastos que conlleve, interesados en la explotación, demanda de público, por lo que, dentro de ese arco, bien puede intentar explotarse, aunque se renuncie a imponer criterios técnicos de calidad.

Es, por tanto, otro motivo para la concesión de la medida cautelar, pues nada inmediato pueden ganar las recurrentes y en cambio los perjuicios pueden ser muy grandes.

QUINTO- Apariencia de buen derecho.

Aun cuando este elemento es el último que se debe considerar y evitando resolver anticipadamente el recurso, la realidad es que resulta obligado un cierto examen del mismo, dada la trascendencia del asunto y dado que hay una resolución de un órgano independiente, el TACPA, que anuló el acto.

a) Se alega en primer lugar la nulidad de la resolución del TACPA, por no ser competente. El problema es que este elemento tiene que ser muy claro, como lo fue en el auto de 21 de julio de 2023, rec. 315/2023 sobre el procedimiento de licitación denominado «otorgamiento de un derecho de superficie mediante licitación pública, por plazo de 75 años, con adjudicación a la oferta económica más ventajosa con varios criterios de adjudicación, sobre la parcela municipal SG-ED (PV) 28.22, destinada a equipamiento deportivo privado, usos coadyuvantes al mismo y usos terciarios, con la finalidad de que el adjudicatario redacte el proyecto para la construcción del nuevo estadio municipal de fútbol, lleve a cabo su ejecución y la gestión y explotación del mismo», promovido por el Ayuntamiento de Zaragoza (La Romareda).

En aquel caso, se alegaba la falta de competencia del TACPA conforme al art. 44 LCSP 9/2017 y el 9.2 de la misma ley, al tratarse de la cesión de un bien patrimonial. Este TSJ consideró adecuado que el propio TACPA se plantease su competencia analizando el contenido del acto, como ha hecho ahora, pero el



ADMINISTRACION
DE JUSTICIA

26_07_21 AUTO TSJA CA (273-26) PLAZA DE TOROS ZGZ-ESTIMA CAUTELAR DPZ.DOC



problema fue que no llegó a esa conclusión de manera inequívoca. De hecho, decíamos:

"Por ello, entendió, con base en el OARC del País Vasco, resolución 2/2015 de 16 de enero, que el contrato estaba incluido en el ámbito del recurso especial.

Ahora bien, y aquí es donde encontramos un error insoslayable, omitió la consideración de que, en materia de recursos contractuales especiales, y en los casos que resulten dudosos, la competencia va unida inexorablemente al fondo. Si no hay competencia, no puede pronunciarse sobre el fondo, y si el fondo determina que no hay contrato administrativo susceptible de recurso ante el TACPA, ello impide reconocer su propia competencia.

Es decir, para considerarse competente es preciso que considere de modo inequívoco que se está ante un contrato de estas características, es decir, contractual de los del 44.2 ley 9/2017, tal y como consideró el recurrente.

Sin embargo, el TACPA consideró que no había elementos para determinar eso. Dijo que " es preciso verificar si el valor estimado de estas últimas, no es superior al 50 por 100 del importe total del negocio, requisito o condición que exige el artículo 9.2 de la LCSP para que el contrato pueda tener esa naturaleza jurídica", pero que no se había evaluado, a diferencia del valor del derecho de superficie propiamente dicho, el valor de la contraprestación, y rechazó que pudiera tenerse en cuenta lo que constaba en un informe que citaba la parte recurrente de la consultora IDOM y al que antes nos hemos referido, y reconoció "Y es que sin dicha valoración, este Tribunal administrativo no puede identificar la prestación principal del contrato y por ende, no puede determinarse la verdadera naturaleza del contrato, por lo que no puede verificarse el control jurídico del acto dictado", considerando que sólo el órgano de contratación puede hacer la valoración.

Pues bien, ante esa situación, el TACPA -y siempre partiendo de que se dé por buenos sus razonamientos sobre que siempre debe hacerse tal valoración y sobre que no puede haber un contrato patrimonial



COMUNIDAD
AUTÓNOMA
DE ARAGÓN

cuando como derivación del mismo hay otra actividad que pueda superar su valor y hacer que deba calificarse como contrato administrativo- debería haberse declarado incompetente por no poder determinar la concurrencia del presupuesto esencial de su propia competencia, la condición de contrato administrativo. Si no podía determinar el valor de las contraprestaciones (y no entraremos ahora en la argumentación municipal de que el 9.2 se refiere a prestaciones complementarias que acompañan al contrato y no a un objeto del contrato, la obra del campo, que trasciende del contrato principal y que tendrá lugar entre particulares, siendo una cuestión para el fondo del asunto), no podía calificar a priori un contrato como administrativo, cuando la calificación municipal del contrato había sido la de un contrato patrimonial.

Si acaso, podría haber requerido al Ayuntamiento para que llevase a cabo tal valoración, a fin de verificar si era competente".

En el caso presente, se ha considerado competente de modo inequívoco, por lo que el examen de la cuestión deberá ir unido de modo inescindible al fondo del asunto.

b) Se alega que es claro que se está ante un arriendo de un bien patrimonial, ni siquiera demanial, habiéndose eliminado todos los elementos que determinaron la anulación anterior.

Volviendo a nuestro caso, el TACPA, sustantivamente, viene a considerar que se trata de prestar un servicio, que no busca una renta, sino la celebración de los espectáculos taurinos; que sería un contrato de servicios o de concesión de servicios; que tratándose de materia taurina, ello tiene una innegable dimensión pública, citando diversas sentencias.

Al respecto, lo que podemos decir por ahora es que no tiene nada que ver con el otro pliego. En aquél lo rechazable no era el contenido, sino el continente, es decir, el vehículo jurídico a través del cual se imponía una intervención en la gestión de la plaza bajo la apariencia de un arriendo patrimonial que no era tal.

En el Acuerdo 38/2026, el TACPA recalificó como concesional el pliego entonces vigente sobre la base de elementos objetivos del clausulado: existencia de programación taurina obligatoria, ciclos y temporada impuestos, mínimos de actividad, estándares de calidad, reserva de entradas y criterios de adjudicación sujetos a juicio de valor

Así, actualmente es claro que se trata de un arriendo en el que se cede la plaza a cambio de un precio. Es obvio que el uso que le darán, al ser el único posible, es taurino, pero, a diferencia del otro pliego, la administración se desentiende del contenido y de la gestión que se haga. Precisamente en la anterior ocasión se hizo un detallado estudio del clausulado, que llevaba a la inequívoca conclusión- y por ello no concedimos la cautelar- de que no era un verdadero contrato de arriendo patrimonial. La administración se inmiscuía en el desenvolvimiento de ese supuesto contrato de arriendo.

Pero ahora no es así: a cambio del precio en el periodo indicado no impone nada, más allá de las obligaciones legales, el respeto del uso, el adecuado mantenimiento, etc. No impone programación, mínimo de actividades obligatorias, estándares de calidad, reserva de entradas y criterios de adjudicación sujetos a juicios de valor.

La coincidencia con la temporada es verdad, pero es lógica, pues si se impone un precio diario y la actividad es corta, siendo la única posible, es difícil que se pague por la totalidad del año.

Y aunque subyaga la finalidad taurina, la DPZ se resigna, por así decirlo - posiblemente porque se trate de un pliego para, como hemos dicho antes, salvar en lo posible lo que queda de temporada- a que la programación taurina sea la que le interese o sea capaz de hacer la adjudicataria, sin que pueda penalizarle por ello o constreñirle a que cumpla determinadas exigencias de calidad.

Cierto es que la resolución impugnada pone el acento en que *“la jurisprudencia vincula la explotación de una Plaza de Toros para celebrar espectáculos taurinos con la prestación de un servicio de competencia pública, cuyo arrendamiento constituye un contrato administrativo y no una actividad de fomento de la actividad económica (sin perjuicio de que el efecto indirecto de la celebración del*

contrato también suponga una promoción de la actividad económica, pero no es la finalidad principal ni la más relevante). Y es en este extremo donde radica la principal diferencia con la Sentencia del TSJ 306/2022 de 15 de junio que cita el órgano de contratación (la cual debemos precisar que es anterior a la Sentencia del Tribunal Supremo 1686/2025, de 18 de diciembre anteriormente mencionada), quien en el supuesto examinado –programación y autorización de la "Muestra de Navidad"-, concluyó que no estábamos ante una "actividad prestacional por parte de la Administración", a diferencia del supuesto aquí enjuiciado".

Al respecto, diremos que precisamente hay una gran conexión con nuestra sentencia, pues en ella se trataba de establecer, para dar ambiente a la Navidad y crear actividades para el público y posibles turistas, una serie de actividades, pero no era en absoluto una actividad prestacional, estado destinada a ocupar el dominio público para dichas actividades.

En este caso, la DPZ no es titular de dicha competencia, es decir, la de realizar espectáculos taurinos, y por vía de promoción de cultura y equipamientos culturales les corresponde a los ayuntamientos, 25.2m LBRL. El TACPA se refiere a competencias impropias, pero en este caso, hablar de los espectáculos taurinos como de un servicio resulta un tanto excesivo, siendo una actividad que puede existir o no, es decir, es contingente, y hay territorios o localidades concretas en que no los hay de ningún tipo, y menos cuando se limita a poner el medio material, la plaza, sin intervención ninguna en lo que se realizará y cómo. Incluso puede haber plazas de toros que estén cerradas por no reunir las condiciones, como ocurrió con la Plaza de Toros de Tarazona, cerrada durante varios años desde 2014, lo que dio lugar a un recurso en el PO 120/2014 del Juzgado nº 2 de lo Contencioso por una orden municipal de rehabilitación.

En cuanto a la STS 1686/2025, de 18 de diciembre, rec. 7577/2022, se refería a un derecho de superficie y era en relación con una competencia específica de la administración, en concreto sobre terrenos de propiedad municipal destinados directamente al servicio público de dotación de vivienda social a colectivos vulnerables (jóvenes y personas de la tercera edad). Es un asunto que no tiene comparación con el nuestro.

No es necesario hacer más análisis para concluir que, en este caso, y teniendo los factores favorables del interés y de la finalidad del recurso, que ya existían en el otro supuesto, no hay una apariencia de derecho en favor del acto que resulte tan relevante que permita soslayar el efecto de los otros factores.

Por todo ello, procede estimar la medida cautelar interesada y suspender el acto impugnado.

SEXTO-Caución.

No es preciso fijar caución, conforme al art. 133 LJCA, que no se ha pedido, dado que no hay perjuicios que puedan causarse, como se ha indicado antes.

SEPTIMO-Costas.

No procede imponer las costas, conforme al art. 139 LJCA, por el fuerte contenido valorativo que tiene esta resolución, y considerando además que quienes se han opuesto han defendido una resolución del TACPA razonada, concurriendo por ello dudas relevantes de derecho, todo ello conforme al art. 139 LJCA.

Vistos los preceptos citados y demás de general aplicación.

DISPONEMOS

Estimar la medida cautelar interesada por la Diputación Provincial de Zaragoza respecto del Acuerdo 78/2026 de 30 de junio, del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón, por el que se estiman los recursos especiales en materia de contratación presentados por las mercantiles NAUTALIA VIAJES, S.L." y "TAUREMOCIÓN, S.L.", frente a los pliegos que rigen el procedimiento de licitación relativo al «Arrendamiento de la Plaza de Toros de la Misericordia, calificada como Bien Patrimonial, y propiedad de la Diputación Provincial de Zaragoza. Anualidades 2026 y 2027», declarando la nulidad de pleno derecho del Pliego y del procedimiento impugnado, no habiendo lugar a imponer las costas.



ADMINISTRACION
DE JUSTICIA

26_07_21 AUTO TSJA CA (273-26) PLAZA DE TOROS ZGZ-ESTIMA CAUTELAR DPZ.DOC



La difusión del texto de este documento a partes no interesadas en el proceso en el que ha sido dictada sólo podrá llevarse a cabo previa disociación de los datos de carácter personal que los mismos contuvieran y con pleno respeto al derecho a la intimidad, a los derechos de las personas que requieran un especial deber de tutela o a la garantía del anonimato de las víctimas o perjudicados, cuando proceda. Los datos personales incluidos en este documento no podrán ser cedidos ni comunicados a terceros. Se le apercibe en este acto que podría incurrir en responsabilidad penal, civil o administrativa.



COMUNIDAD
AUTÓNOMA
DE ARAGÓN