

**ASUNTO: Responsabilidad del Ayuntamiento con deudas de empresa adjudicataria de Espectáculos Taurinos**

MF

INFORME**I. ANTECEDENTES:**

Según los datos aportados por el Ayuntamiento referenciado, los antecedentes del asunto objeto del presente informe, de manera resumida, son los siguientes:

1. Con fecha _____, tiene entrada en este Servicio solicitud de la Sra. Alcaldesa, donde pide que: "El Ayuntamiento contrató con la empresa _____ la organización y celebración de diversos espectáculos taurinos. Como quiera que dicho empresario no abonó la totalidad de las cantidades adeudadas a los profesionales taurinos, la Comisión de Seguimiento, Vigilancia y Control del Convenio Colectivo Nacional Taurino amenaza con vetar la plaza de toros municipal y evitar la celebración de nuevos espectáculos taurinos en tanto el Ayuntamiento, que consideran responsable solidario del empresario en la deuda con los profesionales taurinos, no abone a estos las cantidades que aun se deben.
Por ello desearía que se emitiera informe sobre las posibilidades legales que tiene el Ayuntamiento para poder celebrar espectáculos sin la injerencia de la meritada Comisión."
2. Con la misma fecha se remite documentación relativa a correspondencia intercambiada entre el Ayuntamiento y la citada Comisión.
3. Con fecha 18 de Febrero se remite por parte del Secretario Pliego de Clausulas Administrativas Particulares para la organización, gestión y realización de Festejos Taurinos de _____ y el contrato administrativo firmado con fecha _____.



II. LEGISLACIÓN APLICABLE

1. Constitución Española (CE)
2. Ley 7/85, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (LRBRL)
3. Real Decreto Legislativo 781/86, de 18 de abril, que aprueba el Texto Refundido de Disposiciones vigentes en materia de Régimen Local (TRRL).
4. Decreto 17 de junio de 1955 por el que se aprueba el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales.
5. Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio por el que se aprueba el Texto Refundido Ley de Contratos de las Administraciones Públicas. (TRLCAP)
6. Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por R.D. 1098/2001, de 12 de octubre (RGLCAP).
7. Real Decreto Legislativo 1/1995 de 24 de marzo por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores (ET)
8. Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Seguridad Social (TRLSS)
9. Ley 10/1991, de 4 de abril, sobre potestades administrativas en materia de espectáculos taurinos.
10. Real Decreto 145/1996, de 2 de febrero, por el que se modifica y da nueva redacción al Reglamento de Espectáculos Taurinos.
11. Resolución de 25 de marzo de 2006, de la Dirección General de Trabajo, por la que se dispone la inscripción en el registro y publicación del Convenio Colectivo Nacional Taurino.

III. FONDO DEL ASUNTO.

En relación con la solicitud de informe formulada por el Ayuntamiento de _____ debemos distinguir dos cuestiones:

1.- La responsabilidad solidaria del Ayuntamiento en relación con las deudas que el empresario mantiene con los profesionales taurinos

A la cuestión planteada sobre responsabilidad del Ayuntamiento por el incumplimiento del contratista del servicio de sus obligaciones con la Seguridad Social, habría de responderse afirmativamente, habida cuenta que el art. 42 del Estatuto de los Trabajadores (ET), Texto Refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 marzo, establece la responsabilidad solidaria del empresario principal, que contrata o subcontrata obras y servicios, por el incumplimiento de estos contratistas de las obligaciones de naturaleza salarial y de las referidas a la Seguridad Social durante la vigencia del contrato. También del artículo 127 del Texto Refundido de la Ley de Seguridad Social aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, se deduciría la contestación



afirmativa, si bien como responsabilidad subsidiaria del Ayuntamiento.

Sin embargo y, con carácter general para la contratación de servicios públicos, ha de tenerse en cuenta, como recuerda la Sentencia del Tribunal Supremo de 10 de diciembre de 1986, que la modalidad contractual para la gestión de dichos servicios públicos está perfectamente prevista y regulada, tanto en el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales de 1955, como en la legislación general sobre contratación administrativa, forma de gestión que no sitúa a la Corporación contratante en la cualidad de empresario, ya que no persigue la obtención de beneficio o lucro, por lo que aún cuando el citado artículo 42 ET preceptúa la responsabilidad solidaria de los empresarios que contraten o subcontraten con otros la realización de obras y servicios al Ayuntamiento, que se limita y circunscribe a cumplir la prestación de servicios públicos, a través de un mecanismo o procedimiento perfectamente autorizado por el Ordenamiento jurídico, no puede atribuírsele la cualidad de empresario conforme a la definición contenida en el artículo 1.2 del citado Estatuto y a los efectos del repetido artículo 42 del mismo.

Consideramos necesario dilucidar si el mandato legal que se contiene en el apartado 4 del artículo 42 del Estatuto de los Trabajadores es de aplicación en la relación contractual establecida, bajo el régimen jurídico de la LCAP, entre un órgano administrativo de contratación y una empresa.

El Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas regula de forma integral la actividad contractual de las Administraciones Públicas, con empresas externas a su propia estructura, con las exclusiones que se mencionan en el artículo 3.

El Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas es una ley especial que regula con vocación de totalidad una actividad concreta administrativa de forma que, por ejemplo, los procedimientos administrativos de contratación se ven regulados preferentemente en la propia LCAP y tan sólo, en defecto de regulación expresa y con carácter supletorio, es de aplicación la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (Disposición adicional séptima LCAP).

La LCAP regula la contratación administrativa estableciendo que, una vez seleccionado el empresario-aria y a la hora de comenzar la ejecución del contrato, la empresa adjudicataria es responsable a su riesgo y ventura de esta ejecución que deberá realizar autónomamente, y ha de garantizar el cumplimiento del conjunto de sus obligaciones sociales y profesionales.

La Administración se reserva los poderes de dirección y control de la ejecución del contrato pero no se establece una relación estructural con la empresa adjudicataria y, en este sentido, no se integran los trabajadores de esta empresa en general en la estructura de la Administración contratante. Como es sabido, la LCAP no ha considerado posible, justamente por las razones expuestas, la viabilidad de articular la cesión de personal con Empresas de Trabajo Temporal mediante contrato administrativo, excepción hecha del supuesto del artículo 196.e del TRLCAP.

La subcontratación de una empresa por parte de la empresa adjudicataria de un



contrato administrativo crea una relación jurídica y económica entre ambas empresas, pero esta relación no trasciende a la Administración contratante.

El TRLCAP mantiene la afirmación que la subcontratación por parte de la empresa adjudicataria del contrato crea una relación jurídica entre ambas empresas de naturaleza privada, relación que es ajena a la relación principal entre la empresa adjudicataria y la administración contratante a pesar de que, efectivamente, el pago del precio mediante abonos a buena cuenta que pueda realizar la administración contratante pueden ser embargados para el pago de los salarios devengados por el personal del contratista en la ejecución del contrato y de las cuotas sociales derivadas de los mismos y para el pago de las obligaciones concretas del contratista con los subcontratistas y suministradores referidas a la ejecución del contrato.

La empresa adjudicataria de un contrato administrativo debe hallarse en pleno cumplimiento del conjunto de prescripciones legales en material profesional o social, de forma que la condena mediante sentencia firme por los delitos contra los derechos de los trabajadores o las sanciones administrativas firmes por infracción muy grave en materia social, suponen causa de incapacidad para contratar con la Administración.

No obstante, la ejecución del contrato administrativo no comporta una actuación de comprobación y control efectivos de estas obligaciones, ya que no se puede considerar a la Administración como la empresa principal de la empresa contratista.

La obligación contenida en el apartado 4 del artículo 42 del Estatuto de los Trabajadores tiene como base la existencia de una relación en la actividad entre la empresa principal que contrata la obra y la empresa subcontratista, cosa que lógicamente lleva a la conclusión que no corresponde con la relación jurídica que se establece entre la empresa adjudicataria y la administración, en un contrato administrativo.

Sería necesario, además, una mención expresa y clara que, rompiendo el carácter de ley especial de la TRLCAP, incorporase las obligaciones en el ámbito de la contratación de las administraciones públicas.

Por tanto, a la vista de las anteriores consideraciones, **CONCLUIMOS** que las obligaciones contenidas en el artículo 42 del Estatuto de los Trabajadores **no** son de aplicación al órgano administrativo de contratación en el ámbito de la contratación sometida a la Ley de contratos de las administraciones públicas.

2.-La posibilidad legal que tiene el Ayuntamiento para celebrar espectáculos taurinos sin la injerencia de la Comisión de Seguimiento, Vigilancia y Control del Convenio Colectivo Nacional Taurino.

Constituye ya un tópico de nuestro derecho constitucional afirmar, siguiendo a la doctrina emanada de las resoluciones del Tribunal Constitucional, que el art. 140 de la Carta Magna, al consagrar la autonomía de los municipios, establece un poder que tiene límites, un poder que no es soberano y que esencialmente consiste en la capacidad de aquéllos para gestionar sus propios intereses; poder que, respetando un contenido mínimo protegido por la garantía institucional, se concreta en conceptos jurídicos de contenido legal que permiten configuraciones legales diversas, válidas en cuanto respeten aquella garantía institucional,



configuración que hoy se contiene en la L 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (STC 170/89, de 19 de octubre; 148/91, de 4 de julio y 46/92, de 2 de abril, entre otras).

Por lo tanto, la autonomía municipal se ha de ejercer en el ámbito y con el contenido que determina la Ley de Bases citada y el RD-Leg. 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Disposiciones Legales Vigentes en Materia de Régimen Local, y también con observancia y respeto del legítimo ejercicio de sus competencias por las otras Administraciones Públicas, como resulta de lo establecido en el apartado h) de la Exposición de Motivos de la L 30/1992 y en el art. 4.1,a) de la misma disposición legal.

En el primero de dichos textos -Ley de Bases- se reconoce, en efecto, competencia a los municipios en las materias de "ocupación del tiempo libre" -art. 25.2,m.- en el que cabría incluir el festejo taurino que formaba parte del programa de fiestas. Ahora bien, tal competencia ha de ejercerse "en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas".

La materia de potestades administrativas en el ámbito de los espectáculos taurinos está regulada en la L 10/1991, de 4 de abril; en su reglamento de desarrollo, aprobado por RD 145/1996, de 2 de febrero. De este cuerpo normativo se deduce que la potestad administrativa citada tiene por objeto garantizar los derechos e intereses del público que asiste a ellos y de cuantos intervienen en los mismos (art. 1 de la Ley), sometiendo la celebración de fiestas taurinas en lugares de tránsito público «a previa autorización del órgano administrativo competente» (art. 2.3), que se incardina en los Gobernadores Civiles (art. 11.2,b), salvo en las Comunidades Autónomas con competencia normativa en la materia, que corresponde su ejecución a los órganos competentes de aquéllas (disposición adicional). El incumplimiento de los mandatos legales, en particular la celebración de espectáculos taurinos sin autorización, da lugar a la aplicación del régimen sancionador que los arts. 15 y ss. de la Ley determina.

De cuanto se ha dicho se concluye que los Municipios no pueden organizar la celebración de festejos taurinos tradicionales sin contar con la previa autorización del órgano competente de las CC.AA., o del Gobierno Civil, únicamente estos son los requisitos que señala la legislación vigente para celebrarlos, no estando previsto en ninguno de los cuerpos normativos citados la previa autorización de la Comisión de seguimiento, vigilancia y control del Convenio Colectivo Nacional Taurino, ni tan siquiera en la Resolución de 29 de marzo de 2006, de la Dirección General de Trabajo, por la que se dispone la inscripción en el registro y publicación del Convenio Colectivo Nacional Taurino que en su artículo 5 regula las competencias de la citada Comisión.

Carece de base legal, por lo tanto, la afirmada imposibilidad de celebrar festejos taurinos en la localidad, pues ello conculca el ámbito competencial de la propia entidad, pues, como ya hemos señalado más arriba, es competencia de los municipios la "ocupación del tiempo libre" (art 25.2.m de la Ley de Bases de Régimen Local).

Por último, es de tener en cuenta que los principios jurídicos que deben informar todo tipo de licitación y en concreto al concurso, son la publicidad, la competencia, la contradicción y la igualdad de oportunidades para los licitadores



y tales principios tienen un contenido normativo inferido del análisis de los artículos 1.1, 14 de la Constitución, 1º del Código Civil y 3º del Título Preliminar del Código Civil, completados con el artículo 112 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 23 de abril, en relación con el artículo 4. "La Administración podrá concertar los contratos, pactos y condiciones que tenga por conveniente, siempre que no sean contrarios al interés público, al ordenamiento jurídico o a los principios de buena administración y deberá cumplirlos a tenor de los mismos, sin perjuicio de las prerrogativas establecidas por la legislación básica en favor de aquélla" y artículo 11 "Los contratos de las Administraciones públicas se ajustarán a los principios de publicidad y concurrencia, salvo las excepciones establecidas por la presente Ley y, en todo caso, a los de igualdad y no discriminación" del Texto Refundido Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.

Por tanto, a la vista de las anteriores consideraciones, **CONCLUIMOS** que la actitud de la Comisión de seguimiento, vigilancia y control taurino conculca principios básicos del ordenamiento constitucional, como son los de autonomía municipal, libertad, igualdad, publicidad y contradicción, siendo una actitud a todas luces reprochable y merecedora de sanción.

Este es el informe del Servicio de Asesoramiento y Asistencia Jurídica, Económica y Contable en relación con el asunto de referencia, con efectos meramente ilustrativos y no vinculante para el Ayuntamiento.

En Badajoz, marzo de 2009