



**Naturaleza jurídica de los aprovechamientos forestales. Régimen de los contratos menores.
Tramitación de urgencia.**

CONSULTA

Es posible acudir a un contrato menor para la adjudicación de un aprovechamiento forestal en monte catalogado, por plazo inferior a un año y por precio inferior a 15.000€, a pesar de que se pueda considerar que estamos frente a un contrato claramente patrimonial. En caso de que la respuesta sea positivo, es decir que admite la posibilidad de acudir al contrato menor, en ese supuesto, habría que justificar y motivar la urgencia?

RESPUESTA

Dados los términos en que se plantea la consulta, podemos distinguir tres cuestiones de carácter general en la misma: la naturaleza jurídica de los aprovechamientos forestales; si cabe la tramitación del contrato menor; si es aplicable al contrato menor la tramitación de urgencia.

A continuación, damos respuesta a cada una de las cuestiones anteriores:

➤ **La naturaleza jurídica de los aprovechamientos forestales.**

En materia de montes, la Constitución Española (artículo 149.1 23ª) reserva al Estado la legislación básica sobre montes y aprovechamientos forestales. Por su parte, el artículo 148.1 8ª permite a las Comunidades Autónomas asumir competencias sobre montes y aprovechamientos forestales.

La legislación básica está constituida actualmente por la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes (en adelante, LM), modificada por la Ley 21/2015, de 20 de julio.

Castilla-La Mancha, haciendo uso de la facultad que le confiere el citado artículo 148.1 8ª CE, establece en el artículo 32.2 de su Estatuto de Autonomía la competencia de desarrollo



legislativo y la ejecución en materia de montes, aprovechamientos y servicios forestales, vías pecuarias, pastos y espacios naturales protegidos, en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca. En base al citado artículo, se dicta la Ley 3/2008, de 12 de junio, de Montes y Gestión Forestal Sostenible de Castilla-La Mancha (en adelante, LMC-LM).

Por lo tanto, los montes en Castilla-La Mancha se rigen por ambas normas, debiendo la normativa autonómica en su desarrollo legislativo respetar las cuestiones de carácter básico que regula la ley estatal.

El artículo 41.2 de la LMC-LM, establece que *“Los contratos por los que se rige la enajenación de productos forestales y recursos procedentes de los montes declarados de utilidad pública, con independencia de su titularidad, tendrán el carácter de contrato administrativo especial”*.

No obstante, el artículo 36.4 de la LM establece que *“Los aprovechamientos en los montes del dominio público forestal podrán ser enajenados por sus titulares en el marco de lo establecido en la legislación patrimonial que les resulte de aplicación”*.

Sobre la normativa de aplicación a esta materia (montes) encuadrada dentro de un contrato de aprovechamiento cinegético, ha tenido ocasión de pronunciarse el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (en adelante, TACRC), en su Resolución nº 580/2019, que viene a arrojar algo de luz sobre la naturaleza de este tipo de contratos; sin embargo, el propio Tribunal admite que se trata de una cuestión *“francamente dudosa (entre otras razones, por la falta de la aprobación del régimen jurídico básico de los contratos públicos de aprovechamientos forestales que anuncia el artículo 36.8 LM)”*. Señala el Tribunal en la citada resolución lo siguiente:

“(…) Segundo. A) No obstante lo anterior, concurre en el caso que nos atañe un óbice que nos impide pronunciarnos sobre el fondo del asunto y que atañe a la misma naturaleza del contrato en cuya licitación se ha dictado el acto impugnado.

A este respecto, el órgano de contratación refiere en su informe que se trata de un contrato administrativo especial de acuerdo con lo previsto en el artículo 41.2 de la Ley 3/2008, de 12 de junio, de Montes y Gestión Forestal Sostenible de Castilla-La Mancha (en adelante, LMCLM), conforme al cual “Los contratos por los que se rige la enajenación de productos forestales y



recursos procedentes de los montes declarados de utilidad pública, con independencia de su titularidad, tendrán el carácter de contrato administrativo especial”.

Esta calificación, por lo demás, fue la que se hizo constar en los Pliegos rectores de la licitación y en el anuncio publicado en la Plataforma de Contratación del Sector Público.

B) Este Tribunal, sin embargo, y aun admitiendo que la cuestión es dudosa, rechaza que esa sea la naturaleza del negocio que pretende realizar el Excmo. Ayuntamiento de Fuencaliente.

*Se trata, en efecto, de ceder durante seis años el derecho a cazar en un monte incluido en el catálogo de utilidad pública y que, por ello, tiene la condición de demanial (cfr.: artículo 12.1.a) de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes -en adelante, LM-, precepto de carácter básico conforme a su DF 2ª), a cambio de un precio pagadero anualmente (cfr.: antecedente de hecho séptimo); dicho en otros términos, **se trata de la enajenación de un aprovechamiento forestal**, pues tal calificación merece la caza conforme a los artículos 6.i) LM y 38.1 LMC-LM, **siendo entonces de aplicación lo dispuesto en el artículo 36.4 LM**, a cuyo tenor:*

“Los aprovechamientos en los montes del dominio público forestal podrán ser enajenados por sus titulares en el marco de lo establecido en la legislación patrimonial que les resulte de aplicación.”

***Esta remisión a la normativa patrimonial**, tratándose de bienes de dominio público titularidad de una entidad local, implica que la cesión del aprovechamiento se debería instrumentar a través de una concesión demanial, **en la medida en que entraña un uso privativo sobre el monte, de conformidad con los artículos 84 y 93 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas** y 78 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales (Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio).*

No ignoramos que la reforma operada en la LM por la Ley 21/2015, de 20 de julio, ha reafirmado la vigencia de la categoría de los contratos administrativos especiales relativos a los aprovechamiento forestales** (cfr.: Exposición de Motivos, apartado IV, párrafo tercero), encomendando al Gobierno de la Nación su regulación básica (cfr.: artículo 36.8 LM), **pero el tenor del artículo 36.4 LM es lo suficientemente concluyente como para colegir que la enajenación pura y simple de los aprovechamientos forestales se debe llevar a cabo a través de los instrumentos citados si se trata de montes demaniales o a través de los contratos de



explotación propios de los bienes patrimoniales en otro caso. El ámbito de los contratos administrativos especiales quedará así circunscrito a los casos en el que la relación jurídica entre las partes va más allá de ceder el uso del monte a cambio de un precio (vgr.: cuando el adjudicatario debe realizar mejoras en el monte, supuesto contemplado en el artículo 36.6 LM).

De esta suerte, la recta inteligencia del artículo 41.2 LCC-LM pasa por entender que esa calificación -la de contrato administrativo especial- corresponde a aquellos negocios jurídicos distintos de la simple enajenación del aprovechamiento a cambio de precio, que se rigen por la “legislación patrimonial que les resulte de aplicación” según el ya citado artículo 36.4 LM; cualquier otra interpretación debe rechazarse por incompatible con este último, precepto de carácter básico (DF 2ª LM).

(...)”

Así pues, de acuerdo con lo expuesto, la enajenación del aprovechamiento forestal a que se refiere el consultante habrá de articularse de conformidad con lo previsto en la legislación patrimonial si aquélla consiste simplemente en ceder el uso del monte a cambio de obtener un precio; si, además de ello, se exige algún tipo de obligación al adjudicatario, como la de realizar mejoras en el monte, entonces el instrumento adecuado sería el contrato administrativo especial, pues a él se refiere tanto la Ley 43/2003, en su exposición de motivos; como la Ley 3/2008, en su artículo 41.2.

- **Posibilidad de aplicación del régimen establecido para los contratos menores** en 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 (LCSP, en adelante), **a la enajenación de los aprovechamientos forestales.**

Para resolver esta cuestión tendremos que tener en cuenta si la enajenación del aprovechamiento se va a llevar a cabo de conformidad con lo dispuesto en la legislación patrimonial o si se va a adjudicar mediante contrato administrativo especial, tal y como se ha indicado en el punto anterior.



En el primero de los casos nos encontraríamos ante un negocio excluido de la LCSP, de conformidad con lo dispuesto en su artículo 9.1 que establece que *“Se encuentran excluidas de la presente Ley las autorizaciones y concesiones sobre bienes de dominio público y los contratos de explotación de bienes patrimoniales distintos a los definidos en el artículo 14, que se regularán por su legislación específica salvo en los casos en que expresamente se declaren de aplicación las prescripciones de la presente Ley”*.

El régimen jurídico del Patrimonio de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, así como su administración, defensa y conservación, se regulan mediante la Ley 9/2020, de 6 de noviembre, de Patrimonio de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, de conformidad con la legislación básica y las disposiciones de aplicación general del Estado. Constituye legislación básica en materia de patrimonio la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas.

Así pues, en estos casos, la adjudicación de los aprovechamientos forestales deberá realizarse de conformidad con lo dispuesto en el Título IV de la Ley 33/2003 y en el Título III de la norma regional, ambos relativos al uso y aprovechamiento de los bienes y derechos. No cabría, por tanto, la tramitación del contrato menor regulada en la LCSP.

En cambio, si la adjudicación se lleva a cabo mediante contrato administrativo especial, cabe plantearse si se podrá aplicar a este tipo de contratos el régimen establecido para los contratos menores en la LCSP. Sobre esta cuestión, se pronunció la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado en su Expediente 84/18, cambiando el criterio que hasta ahora mantenía sobre dicho extremo. Así, señala el expediente lo siguiente (el resaltado en negrita es nuestro):

*“3. El tenor de la ley muestra esta misma ausencia de una mención expresa de los contratos administrativos especiales. Sin embargo, el criterio de esta Junta Consultiva no es el mismo que veníamos manteniendo. Es cierto que el régimen de los contratos menores es un régimen excepcional de selección del contratista que obvia gran parte de los trámites que caracterizan a los demás procedimientos de adjudicación del contrato por razón de su escasa cuantía. También lo es que la ley recoge una mención expresa a determinados contratos típicos –concretamente los contratos de obras, servicios y suministros- a los efectos de fijar el valor que determina la aplicabilidad del contrato menor. No obstante, **la falta de una mención expresa a los contratos administrativos especiales no debe aparejar la conclusión de que el sistema del contrato***



*menor no resulta de aplicación a este tipo contractual específico. Antes al contrario, esta Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado entiende que la prestación propia que constituye este tipo de contratos administrativos especiales obedece a una obligación de contenido equivalente a la de los contratos mencionados en el artículo 118. Por tanto, la actividad contractual propia de los contratos administrativos especiales guarda una significativa semejanza con la prestación de un contrato típico de obras, servicios y suministros. Si el contrato menor es un contrato que se define por su cuantía y si el contrato administrativo especial es, como es obvio, también un contrato administrativo, no parece **que la posibilidad de emplear la técnica del contrato menor le esté vedada ex lege, máxime si, como ya hemos señalado, las prestaciones que constituyen su objeto son muy próximas a las de los contratos administrativos típicos.***

*4. A todo lo anterior debe añadirse una segunda consideración relevante. **Las reglas del contrato menor son de aplicación a los contratos administrativos especiales por virtud de lo establecido en el artículo 25 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público que, en defecto de normas especiales, ordena la aplicación de las normas de la propia ley, incluidas las referentes al contrato menor.***

(...)

5. (...)

Habrá de ser el órgano de contratación en cada contrato el que determine la procedencia del uso del contrato menor por cumplirse las condiciones legales que lo permiten y también cuál es el umbral aplicable, el de las obras o el de servicios y suministros, atendiendo a las características de la prestación que constituye el objeto del contrato. (...).

Así las cosas, concluye la Junta Consultiva en el citado Expediente señalando que: **“el régimen de contratación de los contratos menores sí resulta de aplicación a los contratos administrativos especiales”.**

De acuerdo con lo expuesto, cabe la posibilidad de que se aplique al contrato administrativo especial el régimen propio de la contratación menor; en consecuencia, deberá determinarse por el órgano de contratación cuáles son las prestaciones propias a las que puede asemejarse el contrato (obra, servicio o suministro) y la cuantía a que asciende el mismo para poder



determinar si se encuentra dentro de los umbrales que el artículo 118 de la LCSP establece para tramitar el expediente como un contrato menor.

➤ **Posibilidad de aplicar al contrato menor la tramitación de urgencia.**

El artículo 118.1 de 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 (LCSP, en adelante), se encarga de la regulación de los contratos menores al señalar que:

“1. Se consideran contratos menores los contratos de valor estimado inferior a 40.000 euros, cuando se trate de contratos de obras, o a 15.000 euros, cuando se trate de contratos de suministro o de servicios, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 229 en relación con las obras, servicios y suministros centralizados en el ámbito estatal.

2. En los contratos menores la tramitación del expediente exigirá la emisión de un informe del órgano de contratación justificando de manera motivada la necesidad del contrato y que no se está alterando su objeto con el fin de evitar la aplicación de los umbrales descritos en el apartado anterior.

3. Asimismo se requerirá la aprobación del gasto y la incorporación al mismo de la factura correspondiente, que deberá reunir los requisitos que las normas de desarrollo de esta Ley establezcan.

4. En el contrato menor de obras, deberá añadirse, además, el presupuesto de las obras, sin perjuicio de que deba existir el correspondiente proyecto cuando sea requerido por las disposiciones vigentes. Deberá igualmente solicitarse el informe de las oficinas o unidades de supervisión a que se refiere el artículo 235 cuando el trabajo afecte a la estabilidad, seguridad o estanqueidad de la obra.

5. Lo dispuesto en el apartado 2.º de este artículo no será de aplicación en aquellos contratos cuyo pago se verifique a través del sistema de anticipos de caja fija u otro similar para realizar pagos menores, siempre y cuando el valor estimado del contrato no exceda de 5.000 euros.

6. Los contratos menores se publicarán en la forma prevista en el artículo 63.4.”



A su vez, el artículo 131.3 de la LCSP establece que *“Los contratos menores podrán adjudicarse directamente a cualquier empresario con capacidad de obrar y que cuente con la habilitación profesional necesaria para realizar la prestación, cumpliendo con las normas establecidas en el artículo 118.”*

Así pues, la normativa contractual establece para los contratos menores, dada su escasa cuantía, un régimen de tramitación bastante simplificado en el que sólo se exige un informe del órgano de contratación que justifique el no fraccionamiento del contrato, la aprobación del gasto y la factura correspondiente; en el contrato menor de obras, además, debe constar el presupuesto de las obras y, en su caso, el proyecto y el informe de las oficinas o unidades de supervisión sobre estabilidad, seguridad o estanqueidad de la obra. No se exige para este tipo de contratos el resto de documentación prevista para otros adjudicados mediante el procedimiento abierto, restringido o negociado; así, no es necesario que figuren en el expediente los pliegos de cláusulas administrativas y de prescripciones técnicas, no se requiere la prestación de garantías, ni la formalización de contrato. Además, los contratos menores no requieren de publicidad previa y licitación, pudiendo adjudicarse directamente a un determinado operador económico.

Por su parte, el artículo 119 de la LCSP, que regula la tramitación urgente del expediente, se refiere a reducción de plazos en aquellos procedimientos en que sí existe licitación y presentación de solicitudes o proposiciones (abierto, restringido o negociado), y en los que la tramitación del expediente es bastante más compleja que la del contrato menor, pensado como un procedimiento más ágil y simplificado, del que se puede servir la Administración para llevar a cabo la contratación de sus obras, servicios o suministros.

De acuerdo con lo expuesto, la tramitación de urgencia, dados los términos en que se regula en la LCSP, no resultaría de aplicación al contrato menor que ya cuenta en la normativa contractual con un régimen propio de tramitación, más simplificado que el que pueda resultar de acudir, motivadamente, a la tramitación urgente del expediente.

Finalmente indicar que, sin perjuicio de lo señalado anteriormente, la presente respuesta a la consulta planteada tiene carácter meramente informativo y en ningún caso resulta vinculante.



Castilla-La Mancha

SERVICIO DE ASESORAMIENTO Y NORMALIZACIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS DE
CONTRATACIÓN