



CONSULTA 022/2026 de 27 de abril de 2026. Régimen jurídico de la subcontratación y la cesión en los aprovechamientos forestales.

1

CONSULTA (discurso directo)

“SUBCONTRATACIÓN Y CESIÓN EN LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS ESPECIALES DE APROVECHAMIENTOS FORESTALES. VENTA O SUBARRIENDO DEL DISFRUTE

A la hora de elaborar los Pliegos que han de regir este tipo de contratos administrativos especiales, nos surge la duda al respecto de si es posible limitar o incluso prohibir su cesión, subcontratación, venta o subarriendo por parte del adjudicatario.

En la Ley de Contratos del Sector Público 9/2017 (LCSP) al respecto de la subcontratación se refiere, a la hora de impedirla, a la existencia de "tareas críticas" que sólo puedan desempeñarse por el adjudicatario (art. 215 LCSP) y respecto de la cesión de los contratos regulada en el art. 214 LCSP se dice en su apartado 1º que: "(...) no podrá autorizarse la cesión a un tercero cuando esta suponga una alteración sustancial de las características del contratista si estas constituyen un elemento esencial del contrato".

Por su parte, la Orden de 02/11/2010, de la Consejería de Agricultura y Medio Ambiente, por la que se aprueban el pliego general y los pliegos especiales de condiciones técnico-facultativas para la regulación de la ejecución de aprovechamientos en montes gestionados por la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha (de aplicación a este tipo de contratos), en su disposición 20 se establece lo siguiente:

Vigésima. Venta o subarriendo del disfrute

1. Si el adjudicatario vendiese en el monte los productos del aprovechamiento o los subarrendase, lo pondrá en conocimiento de la Delegación Provincial y proveerá al comprador o subarrendatario de documento que le acredite como tal. El comprador o subarrendatario quedará obligado al cumplimiento de todas las condiciones de los pliegos de condiciones general y especial, pero ello no eximirá al adjudicatario de la responsabilidad correspondiente a todos los daños que en el monte se produzcan.



2. Si el adjudicatario hubiese sido la Entidad propietaria del monte y vendiera o subarrendase los productos del aprovechamiento, el nuevo contratante vendrá obligado a constituir la garantía de cuya obligación aquella estuvo exenta, además de venir obligado al cumplimiento de los pliegos de condiciones general y especial correspondientes y de haber obtenido la autorización expresa de la Delegación Provincial.

A la vista de los anteriores, nos surgen varias dudas

1ª) Al tratarse de aprovechamientos, las tareas a desempeñar son muy concretas por lo que ¿tiene cabida legal el definir dichas tareas de explotación /aprovechamiento como "tareas críticas" a efectos del art. 215 LCSP respecto de la subcontratación? Es decir, por ejemplo, ¿puede definirse que el hecho de realizar las actividades cinegéticas en el coto (monterías, etc) sean tareas críticas que sólo pueda desempeñar el adjudicatario, impidiendo así la subcontratación?

2ª) Respecto de la cesión: los criterios empleados a la hora de puntuar y clasificar las ofertas presentadas por los distintos licitadores y que no guardan relación con el precio ¿pueden ser considerados como "características del contratista" cuya alteración sustancial posibilitaría no acceder a la cesión del contrato adjudicado? Por ejemplo, si se han valorado criterios relacionados con el despoblamiento rural y se pretende ceder el contrato por el adjudicatario a un 3º residente en una zona que no es objeto de esta especial regulación -imaginemos: adjudicatario residente en una pequeña aldea y cesionario en una capital de ciudad- ¿podría considerarse que se alteran sustancialmente las características del contratista o al tratarse de un criterio de adjudicación no?

3ª) En referencia a la venta o subarriendo del disfrute:

a) ¿puede aplicarse lo previsto para la subcontratación y/o la cesión en la LCSP?

b) ¿puede el órgano de contratación negarse a la misma en base a lo dispuesto en la citada Orden de 02/11/2010 o en la LCSP?"



RESPUESTA

En primer lugar, y pese a no haber sido planteado en la consulta, conviene recuperar lo expresado por este servicio sobre la naturaleza jurídica de los aprovechamientos forestales a efectos de calificarlos, en su caso, como contratos administrativos o no. En este sentido, en la [consulta 047/2025](#), de 26 de mayo de 2025, señalamos lo siguiente:

3

“(…) concretar la naturaleza jurídica de un determinado negocio es una cuestión que recomendamos consultar con el servicio jurídico de su organismo o con el Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

No obstante lo anterior, sobre la naturaleza jurídica de los aprovechamientos forestales, tuvo ocasión de pronunciarse este servicio en la [consulta 120/2022](#), en la que, después de analizar la diferente normativa y doctrina del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (TACRC, en adelante), se concluyó con lo siguiente (se recomienda acceder a la consulta enlazada para ampliar información):

“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 aquella 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”.

En la propia consulta 120/2022 se analiza el supuesto concreto relativo a un aprovechamiento cinegético (usado a modo de ejemplo en el planteamiento de esta consulta), trayendo a colación lo dispuesto por el TACRC en su Resolución nº 580/2019:

“(…) 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.

4

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”.

(…).

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).

5

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).”

En el mismo sentido, la Resolución nº 1458/2024 del TACRC, apoyándose en su propia doctrina ya citada, y a pesar de que, a priori, en el supuesto analizado, se dan los condicionantes para poder considerar el negocio jurídico como un contrato administrativo especial, el Tribunal hace hincapié en la naturaleza dudosa de la cuestión:

“Prima facie, podría considerarse que, en el presente caso, aplicando la doctrina expuesta en la Resolución transcrita, nos encontramos ante un contrato administrativo especial, puesto que, en el supuesto examinado, según afirma la entidad recurrente, se



imponen al adjudicatario una serie de obligaciones adicionales, como son la adopción de medidas de mejora del hábitat, de la actividad cinegética y de las infraestructuras, así como para la vigilancia del monte.

Bien es cierto que en este caso no va a resultar necesario efectuar un pronunciamiento concreto acerca de la naturaleza del contrato en cuestión, la cual resulta dudosa como contrato administrativo especial, puesto que, como veremos a continuación, no puede prosperar el argumento de la entidad recurrente relativo al valor estimado del mismo.”

Por todo ello, la explotación de este tipo de aprovechamientos forestales, como regla general, debe llevarse a cabo en el marco de la legislación patrimonial. Si a pesar de todo lo anterior, el órgano de contratación considera igualmente que estamos ante un contrato administrativo especial, conviene descender a las cuestiones planteadas en la consulta:

1. Sobre la definición de tareas de explotación/aprovechamientos como tareas críticas a efectos de la subcontratación

En primer lugar, 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) regula los contratos administrativos especiales en su artículo 25 (el resaltado es nuestro):

“1. Tendrán carácter administrativo los contratos siguientes, siempre que se celebren por una Administración Pública:

a) (...).

*b) Los contratos declarados así expresamente por una Ley, y aquellos otros de objeto distinto a los expresados en la letra anterior, **pero que tengan naturaleza administrativa especial** por estar vinculados al giro o tráfico específico de la Administración contratante o por satisfacer de forma directa o inmediata una finalidad pública de la específica competencia de aquella.*

2. Los contratos administrativos se registrarán, en cuanto a su preparación, adjudicación, efectos, modificación y extinción, por esta Ley y sus disposiciones de desarrollo; supletoriamente se aplicarán las restantes normas de derecho administrativo y, en su



defecto, las normas de derecho privado. No obstante, a los contratos administrativos especiales a que se refiere la letra b) del apartado anterior les serán de aplicación, en primer término, sus normas específicas”.

7

En cuanto a la normativa específica, como se ha señalado, viene constituida principalmente por la Ley 3/2008, de 12 de junio, de Montes y Gestión Forestal Sostenible de Castilla-La Mancha (Ley de Montes). El artículo 41 (ya expuesto con anterioridad) prevé lo siguiente:

“1. Los aprovechamientos en los montes de utilidad pública podrán ser enajenados por sus titulares en el marco de lo establecido en el artículo 8, así como de lo previsto en la legislación que les resulte de aplicación.

2. 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.

3. La contratación de los aprovechamientos de los montes propiedad de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha será realizada por la Consejería, conforme a lo dispuesto en la legislación que le sea de aplicación.

(...).”

Por su parte, el artículo 39 de la propia Ley de Montes señala en su apartado 1 que: *“Todos los aprovechamientos forestales estarán sometidos a supervisión administrativa. Con carácter general, se efectuarán conforme a los pliegos de condiciones técnico-facultativas que elabore la Consejería”.*

Bajo ese mandato se dictó la Orden de 02/11/2010, de la Consejería de Agricultura y Medio Ambiente, por la que se aprueban el pliego general y los pliegos especiales de condiciones técnico-facultativas para la regulación de la ejecución de aprovechamientos en montes gestionados por la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, de aplicación, tal y como indica el consultante, al supuesto que nos ocupa. En lo que aquí nos interesa, la cláusula vigésima de la Orden *-Venta o subarriendo del disfrute-* dispone que:

“1. Si el adjudicatario vendiese en el monte los productos del aprovechamiento o los subarrendase, lo pondrá en conocimiento de la Delegación Provincial y proveerá al



comprador o subarrendatario de documento que le acredite como tal. El comprador o subarrendatario quedará obligado al cumplimiento de todas las condiciones de los pliegos de condiciones general y especial, pero ello no eximirá al adjudicatario de la responsabilidad correspondiente a todos los daños que en el monte se produzcan.

8

2. Si el adjudicatario hubiese sido la Entidad propietaria del monte y vendiera o subarrendase los productos del aprovechamiento, el nuevo contratante vendrá obligado a constituir la garantía de cuya obligación aquella estuvo exenta, además de venir obligado al cumplimiento de los pliegos de condiciones general y especial correspondientes y de haber obtenido la autorización expresa de la Delegación Provincial”.

Como puede observarse, la Orden de 02/11/2010 hace referencia al subarrendamiento, figura jurídica distinta de la subcontratación. Así, mientras que el primero se refiere al derecho de uso o disfrute de un bien, la segunda alude a la posibilidad de que la ejecución de una prestación sea realizada por una persona o entidad distinta de la contratista principal y, a diferencia del subarriendo, su régimen jurídico viene amparado por el artículo 215 de la LCSP: *el contratista podrá concertar con terceros la realización parcial de la prestación con sujeción a lo que dispongan los pliegos.*

Llegados a este punto, el consultante plantea si sería viable definir ciertas tareas del contrato como “críticas” a efectos de poder aplicar lo dispuesto por el apartado e) del apartado 2 del artículo 215 de la LCSP, que establece que: *“e) De conformidad con lo establecido en el apartado 4 del artículo 75, en los contratos de obras, los contratos de servicios o los servicios o trabajos de colocación o instalación en el contexto de un contrato de suministro, los órganos de contratación podrán establecer en los pliegos que determinadas tareas críticas no puedan ser objeto de subcontratación, debiendo ser estas ejecutadas directamente por el contratista principal. La determinación de las tareas críticas deberá ser objeto de justificación en el expediente de contratación”*

Del mismo modo, el artículo 75.4 determina que: *“En el caso de los contratos de obras, los contratos de servicios, o los servicios o trabajos de colocación o instalación en el contexto de un contrato de suministro, los poderes adjudicadores podrán exigir que determinadas partes o trabajos, en atención a su especial naturaleza, sean ejecutadas directamente por el propio*



licitador o, en el caso de una oferta presentada por una unión de empresarios, por un participante en la misma, siempre que así se haya previsto en el correspondiente pliego con indicación de los trabajos a los que se refiera”.

De una primera lectura, no se observa que haya una mención expresa a los contratos administrativos especiales, no obstante, tampoco hay una exclusión de su aplicación. Por ello, consideramos que puede resultar igualmente de aplicación a este tipo de contratos y ello por la misma razón que, según la doctrina de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado (Expediente 84/12), pueda emplearse la aplicación de aquellos a la técnica 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. (…). 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.

(…).

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”.

Por tanto, y asemejándolo con lo expuesto, este servicio considera que sería posible definir dentro del pliego del contrato determinadas tareas como críticas, a efectos de restringir la subcontratación y ello por la semejanza de este tipo de contratos administrativos especiales, por el objeto del mismo, con contratos típicos como los de servicios.

En cualquier caso, para que pueda hablarse de subcontratación, es preciso que exista una prestación susceptible de poder ser cedida a un tercero. El aprovechamiento de un monte, en



sí, no lleva aparejada una prestación como tal, sino el uso o disfrute de este. En un aprovechamiento cinegético, que un tercero explote una montería no consideramos que constituya una prestación en sí, que habilite la subcontratación, sino que se aproxima más a la figura del subarriendo, regulada en la Orden de 02/11/2010

2. Sobre la posibilidad de llevar a cabo la cesión del contrato

Sobre este punto, la mencionada Orden de 02/11/2010, determina en su cláusula vigésimo novena, relativa a la cesión del contrato, que:

“Los derechos dimanantes de la adjudicación podrán ser cedidos a un tercero pero para ello será preciso:

- *Que el nuevo contratante cumpla los requisitos exigidos por la Delegación Provincial, tanto los referidos en los pliegos de condiciones general y particular, como cualquier otra disposición realizada al efecto.*
- *Que la Delegación Provincial y, en su caso, la Entidad propietaria del monte, lo autorice expresamente.*
- *Que dicha cesión de derechos se realice mediante documento público y se justifique el abono de los impuestos y tasas que sean de aplicación, facilitando copia de dicho documento a la Delegación Provincial.”*

Así, la Orden -de aplicación para este tipo de contratos- condiciona la cesión a una serie de requisitos. Entre ellos, requiere la autorización expresa de la Delegación Provincial. Si el órgano de contratación quiere limitar esta cesión, bastaría con no autorizarla.

Incluso en el marco de la LCSP, el artículo 214 de la LCSP, formula:

“1. Al margen de los supuestos de sucesión del contratista del artículo 98 y sin perjuicio de la subrogación que pudiera producirse a favor del acreedor hipotecario conforme al artículo 274.2 o del adjudicatario en el procedimiento de ejecución hipotecaria en virtud del artículo 275, la modificación subjetiva de los contratos solamente será posible por cesión contractual, cuando obedezca a una opción inequívoca de los pliegos, dentro de los límites establecidos en el párrafo siguiente.



A tales efectos, los pliegos establecerán necesariamente que los derechos y obligaciones dimanantes del contrato podrán ser cedidos por el contratista a un tercero siempre que las cualidades técnicas o personales del cedente no hayan sido razón determinante de la adjudicación del contrato, y de la cesión no resulte una restricción efectiva de la competencia en el mercado. Sin perjuicio de lo establecido en el apartado 2, letra b), no podrá autorizarse la cesión a un tercero cuando esta suponga una alteración sustancial de las características del contratista si estas constituyen un elemento esencial del contrato.

(...)”.

Como puede observarse, la LCSP se limita a prever la viabilidad de llevar a cabo la cesión del contrato. En consecuencia, los pliegos que rijan el contrato pueden no contemplar dicha posibilidad. El inciso señalado en la consulta *-no podrá autorizarse la cesión a un tercero cuando esta suponga una alteración sustancial de las características del contratista si estas constituyen un elemento esencial del contrato-* supone un límite legal previsto en el artículo para restringir la cesión del contrato; no obstante, y como se ha indicado, si la cesión no ha sido prevista en el pliego, no sería necesaria su aplicación para limitarla.

Como **conclusión** a lo anteriormente descrito y respondiendo a las preguntas planteadas:

- Con el fin de determinar correctamente la fórmula jurídica idónea del negocio que se pretende celebrar (contractual o patrimonial), deberán consultar al servicio jurídico de su organismo. En cualquier caso, los aprovechamientos forestales podrán considerarse contratos administrativos especiales siempre y cuando, además de la cesión del uso del monte, se exija algún tipo de obligación al adjudicatario, como la de realizar mejoras en aquel.
- En adición, la Resolución nº 580/2019 del TACRC, dispone para los aprovechamientos cinegéticos que: *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.”*



- A los contratos administrativos especiales le son de aplicación, en primer lugar, sus normas específicas, supletoriamente se aplica lo previsto por la LCSP.
- Aunque la normativa sectorial específica (constituida por la Ley de Montes y la Orden de 02/11/2010) regula el subarrendamiento, no incluye ninguna previsión sobre la subcontratación, figura jurídica distinta de aquella. Por tanto, resultaría aplicable lo previsto por el artículo 215 de la LCSP.
- A pesar de que el apartado e) del artículo 215.2 de la LCSP no menciona expresamente su aplicación respecto de los contratos administrativos especiales, este servicio considera que, atendiendo a la semejanza funcional de estos contratos con los contratos típicos de servicios, resultaría posible definir en los pliegos determinadas tareas como críticas a efectos de poder limitar la subcontratación. En cualquier caso, para que pueda operar la subcontratación, se requiere que exista una prestación susceptible de ser encargada a un tercero.
- La Orden de 02/11/2010 permite la cesión del contrato bajo una serie de requisitos, entre ellos, la autorización de la Delegación Provincial, pudiendo limitarla, por tanto, con la denegación de dicha autorización. Igualmente, la LCSP solo permite la cesión cuando esté prevista en los pliegos de modo que solo resultará posible llevarla a cabo si ha sido expresamente contemplada en los estos.

Finalmente, indicar que la presente respuesta a la consulta planteada tiene carácter meramente informativo y, en ningún caso, resulta vinculante.

Es muy importante para el servicio InfocontrataCLM valorar la calidad de la atención que ofrecemos; para ello, ponemos a su disposición esta breve encuesta. Estaríamos encantados de recibir su opinión para poder seguir mejorando. ¡Muchas gracias por su colaboración!

[Califique la respuesta a esta consulta](#)

SERVICIO DE ASESORAMIENTO Y NORMALIZACIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS DE CONTRATACIÓN