



**CONSULTA 047/2025 de 26 de mayo de 2025. Naturaleza jurídica de los aprovechamientos forestales. Cláusulas de arraigo territorial. PREPARACIÓN DE LOS CONTRATOS DE LAS AAPP / ADJUDICACIÓN DE LOS CONTRATOS DE LAS AAPP**

1

**CONSULTA (discurso directo)**

*"Solicito informe sobre la fórmula jurídica idónea para el diseño de un contrato de aprovechamiento de madera vinculado a la implementación de industrias de primera transformación de la madera. La Consejería de XXX pretende ceder el aprovechamiento de la madera de sus montes de utilidad pública, por un lado, revirtiendo una situación de bajo aprovechamiento de este recurso natural en el territorio de esta Comunidad autónoma y, por otro lado, buscando conseguir un efecto positivo en la economía y en el empleo sostenibles, fomentando la implementación territorial de industrias de primera y segunda transformación de la madera en la región. La peculiaridad principal, aparte de cual sea la naturaleza jurídica del negocio, es fundamentalmente, la forma mas adecuada de inclusión en los pliegos rectores de la "cláusula de arraigo".*

**RESPUESTA**

La consulta radica, por una parte, en determinar la naturaleza jurídica del negocio a celebrar. En relación con ello, hemos de recordar que el servicio infocontrataCLM, al cual se ha remitido su consulta, es un servicio de atención de consultas, información y asesoramiento en materia de contratación, en el ámbito 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 (en adelante LCSP), por lo que 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):

2

*"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".*

Respecto a la segunda de las cuestiones, los diferentes Tribunales se han pronunciado en multitud de ocasiones sobre las conocidas como “cláusulas de arraigo territorial”. Por ejemplo, la Resolución nº 231/2024 del TACRC, analiza un recurso interpuesto en el ámbito territorial de Castilla-La Mancha, en el que se impugna una cláusula que otorga una determinada puntuación a los licitadores por cercanía de la cocina al centro urbano. El Tribunal, apoyándose en sus propias Resoluciones, dispone lo siguiente (los resaltados en negrita son nuestros):

*"(...) hemos de partir de que la elección de los criterios de adjudicación es una cuestión sometida a la discrecionalidad del órgano de contratación, cuyo ejercicio ha de **respetar los requisitos del artículo 145 de la LCSP, entre los cuales cabe destacar la necesidad de su vinculación al objeto del contrato, su formulación de forma objetiva con pleno respeto a los principios de igualdad, no discriminación, transparencia y proporcionalidad, sin conferir al órgano de contratación una libertad de decisión ilimitada; igualmente, han de garantizar la posibilidad de que las ofertas sean evaluadas en condiciones de competencia efectiva.***

*Adicionalmente, el artículo 116.4 de la LCSP exige que los criterios de adjudicación se justifiquen en el expediente. La formulación objetiva, con pleno respeto a los principios de igualdad y no discriminación, deviene así un imperativo legal, cuya vulneración se produce con la introducción de las denominadas cláusulas de arraigo.*



*En efecto, según dijimos en la Resolución nº 910/2023 de 6 de julio: “Sobre las cláusulas de arraigo territorial este Tribunal se ha pronunciado en repetidas ocasiones y **las ha declarado ilegales siempre que se hayan impuesto como condiciones de solvencia técnica o como criterios de adjudicación**. En otras ocasiones, previa su justificación en el expediente, **las hemos admitido como compromiso (para los licitadores) de adscripción de medios**, siempre que su establecimiento no sea contrario a los principios de concurrencia e igualdad, no resulte contrario al principio de proporcionalidad y la acreditación de la posesión del medio material sólo se exija al que se haya propuesto como adjudicatario (resolución 301/2020, de 27 de febrero de 2020, resolución nº 1888/2021, de 22 de diciembre de 2020 y resolución 895/2022, de 14 de julio de 2022, entre otras muchas)”.*

*A la luz de la doctrina expuesta debe estimarse el recurso en este punto. Como se desprende de la Resolución transcrita, la definición de un criterio de adjudicación automático vinculado a la disposición de instalaciones en un ámbito territorial determinado puede resultar conveniente o incluso necesaria para la adecuada ejecución del contrato. Ahora bien, no se advierte ventaja alguna en que esta disponibilidad se incluya como un criterio de adjudicación, máxime cuando además la finalidad pretendida se alcanza a través de la definición de un compromiso de adscripción de medios, exigido al adjudicatario.*

*Al hacerlo así, en este caso se produce una evidente vulneración del principio de igualdad de trato con respecto a aquellos licitadores, que no disponiendo de las instalaciones o no pudiendo disponer de ellas antes del fin del plazo de presentación de ofertas (en tanto ello le supondría contraer obligaciones más o menos onerosas y que, de no resultar adjudicatario, devendrían inútiles), podrían acceder a ellas una vez les fuera adjudicado el contrato”.*

Por su parte, el Tribunal Administrativo Central de la Comunidad de Madrid, en su Resolución nº 71/2023, en la que trae a colación su propia Resolución nº205/2022, determina la concurrencia de una serie de requisitos para poder admitir una cláusula de arraigo territorial (el resaltado es nuestro):



*"Atendiendo a lo estipulado, el criterio de este Tribunal es la consideración del arraigo territorial de las empresas como una limitación de la concurrencia competitiva y de la libertad de acceso en las licitaciones que debe interpretarse de forma restrictiva, por lo que, en caso de introducirse, debe encontrar su justificación en la naturaleza del contrato y la necesidad que éste satisface debiendo resultar proporcional a los fines que la justifican.*

*Como ya señalamos en nuestra Resolución nº 205/2022, de 26 de mayo, según el TJUE la admisión de una cláusula de arraigo territorial solo es posible si concurren 4 requisitos:*

- 1. Que se apliquen de manera no discriminatoria.**
- 2. Que estén justificadas por razones imperiosas de interés general.**
- 3. Que sean adecuadas para garantizar la realización del objetivo que persiguen.**
- 4. Que no vayan más allá de lo necesario para alcanzar dicho objetivo.**

*Como señala igualmente el TACRC en su Resolución nº 328/2018, de 6 de abril de 2018, "este tipo de cláusulas -a juicio de este Tribunal, y admitido también por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea- no deben considerarse discriminatorias de forma automática, sino que debe valorarse su vinculación al objeto del contrato".*

*En el caso nos ocupa no se exige a los licitadores tener el punto de elaboración de los menús en el municipio, ni tampoco se limita una distancia máxima, ahora bien, se favorece a aquellos licitadores que tengan su punto de elaboración en un radio inferior a 7 kilómetros del punto determinado en los pliegos, los cuales recibirán 15 puntos. Por su parte, los que tengan el punto de elaboración en un radio a partir de los 7 kilómetros y hasta los 12 kilómetros, recibirán 7,5 puntos. Y no recibirán puntuación aquellos licitadores que elaboren sus alimentos en un punto situado a más de 12 kilómetros de la Concejalía.*

*Pues bien, la necesidad administrativa a satisfacer con este contrato es la de garantizar la adecuada alimentación, a través de alimentos elaborados y servidos a domicilio, de las personas mayores, dependientes y/o discapacitados (...).*



*A juicio de este Tribunal, no resulta proporcional a la necesidad administrativa y el objeto del contrato, en las condiciones de prestación establecidas, el establecimiento de un criterio de valoración de ofertas en función de la distancia de las instalaciones de preparación de los menús de los licitadores a menos de 12 kilómetros de la Concejalía, pues supone una restricción a la competencia que no aporta un valor añadido a la entrega de los menús y que no encuentra justificación suficiente en la garantía de prestación del servicio no preavisada con 48 horas de antelación, favoreciendo a las empresas que posean su punto de elaboración de menús en ese radio, frente a las que lo tengan a una mayor distancia, pero que puedan prestarlo en las condiciones exigidas en los pliegos".*

De todo lo anterior, podemos extraer que, con carácter general, este tipo de cláusulas no se admiten criterio de solvencia técnica ni como criterio de adjudicación. Sí que podrían admitirse, en su caso, como compromiso para las licitadoras de adscripción de medios o como condición especial de ejecución.

No obstante, la regla general de no utilizarlo como criterio de adjudicación contempla alguna excepción en contratos que, por su objeto, estén regulados por una normativa específica y admitan la inclusión de este tipo de cláusulas basándose en el principio de proximidad y apreciando la concurrencia de razones de interés general, además de respetar los requisitos del artículo 145 de la LCSP (vinculación al objeto del contrato, formulación objetiva, respeto a los principios de igualdad, no discriminación, transparencia y proporcionalidad, y garantía de evaluación de ofertas en competencia efectiva).

Al hilo de ello, el Tribunal Supremo (TS), en la Sentencia con número 1447/2021 (ECLI:ES:TS:2021:4631), analiza una cláusula que, en un contrato de servicio de recogida, transporte y eliminación de desechos hospitalarios, favorece a aquellas empresas que estén a menor distancia desde el centro de las principales capitales hasta la planta de gestión de residuos. El TS analiza el supuesto concreto en el sentido siguiente:

*"Lo cierto es que el análisis de la cuestión planteada debe abordarse tomando en consideración el servicio al que se refiere el contrato de cuya adjudicación se trata -el traslado y gestión de residuos destinados a su eliminación- al existir una específica*



regulación que incide en la forma en la que ha de prestarse el servicio y consecuentemente en los criterios que han de primarse en el proceso de adjudicación.

(...).

6

*En definitiva, el art. 16 de la Directiva 2008/98/CE, de 19 de noviembre - al igual que ya lo hacia el art. 5 de la Directiva precedente 2006/12/CE- establece respecto de los residuos destinados a su eliminación la aplicación de los principios de autosuficiencia y proximidad en lo relativo al traslado y tratamiento de dichos residuos. Lo cual implica que tanto los planes de los Estados miembros como su actuación administrativa, incluyendo la contractual, deben fomentar la creación y utilización de una red que permita la eliminación de los residuos en las instalaciones más próximas.*

(...).

*De modo que si bien existe un principio general de igualdad y no discriminación en materia contractual, ello no impide que uno de los criterios de puntuación de cara a la adjudicación de los contratos referidos a la gestión de residuos para su eliminación tome en consideración el principio de proximidad de las instalaciones para primar a aquellas empresas que permitan cumplir en mejor medida con dicho principio, primándose así los objetivos previstos en esta Directiva, específicamente destinada a regular el tratamiento y gestión de los residuos. Existe por tanto una razón de interés general para primar el criterio de proximidad en la adjudicación de este tipo de contratos, sin que se introduzca discriminación alguna por razón de la nacionalidad ni por el domicilio social la empresa licitadora ya que tanto las empresas pertenecientes a otros Estados miembros como las que tienen su domicilio social en otras Comunidades Autónomas no solo pueden concurrir sino que además pueden beneficiarse de este criterio de baremación por razones de proximidad siempre que sus plantas de gestión estén radicadas a las distancias indicadas en la cláusula controvertida”.*

Concluye el TS, dando respuesta a la cuestión de interés casacional en el siguiente sentido:

*“En respuesta a la cuestión de interés casacional planteada debe afirmarse que la utilización de un criterio de baremación en un proceso de adjudicación contractual de*



*servicios de recogida, transporte y eliminación de desechos hospitalarios que puntúa, y por lo tanto prima, la cercanía de una instalación respecto del lugar donde se genera el residuo, no puede considerarse contrario al derecho comunitario. Antes, al contrario, queda amparado por el principio de proximidad recogido en la normativa de la Unión, tal y como ha sido interpretada por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, y en la normativa nacional, sin que se aprecie vulneración del principio de igualdad y no discriminación”.*

Por tanto, y descendiendo al supuesto que nos ocupa, nos encontramos ante un contrato de aprovechamiento vinculado a la implementación de industrias de primera transformación de la madera que, en opinión de este servicio, y debido al objeto del mismo, no supondría una excepción que admitiese la inclusión de un criterio de adjudicación que pueda primar la sede de las empresas ponderando así el principio de proximidad en detrimento de los principios de igualdad y no discriminación. No obstante, sí podría estar admitido que el órgano de contratación lo incluya como adscripción de medios o como condición especial de ejecución, siempre que no resulte contrario a los principios de concurrencia, igualdad y proporcionalidad, y que la acreditación de la posesión del medio material (o, en su caso, de la condición especial de ejecución), sólo se exija a la propuesta como adjudicataria.

Por otro lado, si el contrato, debido a sus características, tuviese encuadre dentro de los conocidos como contratos menores, debido a su régimen de tramitación simplificado, se podría adjudicar directamente a un operador económico, o se podría invitar a participar a diferentes empresas que cuenten con la cualificación pertinente para llevar a cabo la prestación del mismo. Para ello, es preciso recordar que, en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, se dispone del Registro electrónico **Contrat@Pyme**, en el que profesionales, autónomos, pequeñas y medianas empresas, cooperativas y empresas de economía social de nuestra región se inscriben para darse a conocer y ofrecer sus productos, bienes y servicios a los órganos de contratación de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha que necesiten y prevean adquirir mediante procedimientos de adjudicación de contratos en los que la legislación vigente no exija publicidad previa obligatoria.

En atención de todo lo anterior, podemos señalar las siguientes **conclusiones**:



- Con el fin de determinar correctamente la fórmula jurídica idónea del negocio que se pretende celebrar, deberán consultar al servicio jurídico de su organismo. En cualquier caso, tal y como señaló este servicio en la consulta 120/2022, los aprovechamientos forestales podrán considerarse contratos 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 aquél.
- Como regla general, las cláusulas de arraigo territorial son ilegales cuando se prevean como criterios de adjudicación o como condiciones de solvencia. Sin embargo, existe alguna excepción que, ponderando el principio de proximidad, permitan su inclusión cuando el objeto del contrato así lo requiera.
- Por su parte, sí que se permite la inclusión de este tipo de cláusulas como condiciones especiales de ejecución o como adscripción de medios, siempre que se respeten los principios y requisitos establecidos en la normativa y en la doctrina, y que solo sean exigidos a la propuesta como adjudicataria.
- Si, debido a las características del negocio que se pretenda celebrar, el contrato tiene su encaje dentro de la tramitación menor, se podrá invitar a cualquier empresa que cuente con la habilitación necesaria para realizar el contrato, o incluso adjudicarlo directamente a cualquier empresa que cumpla con tal previsión. Para estos supuestos, en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, se dispone del Registro electrónico Contrat@PYME.

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](#)



Castilla-La Mancha



Contratación Pública  
Castilla-La Mancha

## EL SERVICIO DE ASESORAMIENTO Y NORMALIZACIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS DE CONTRATACIÓN

9

Secretaría General  
**Consejería de Hacienda, Administraciones Públicas y  
Transformación Digital**  
Edificio Cemar - Plaza Grecia, 1 - Portal 1.  
45071 Toledo

Tel.: 925 248 820  
e-mail: [secretariageneral.hacienda@jccm.es](mailto:secretariageneral.hacienda@jccm.es)

[www.castillalamancha.es](http://www.castillalamancha.es)