

**ACUERDO DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIÓN PÚBLICA  
DE LA COMUNIDAD DE MADRID**

En Madrid, a 4 de julio de 2019

**VISTO**, el recurso especial en materia de contratación interpuesto por don M.V.R. contra la nueva redacción del Pliego de Prescripciones Técnicas Particulares correspondiente al aprovechamiento de Montes del perímetro de Navarredonda notificado por el Área de Conservación de Montes, de Subdirección General de Recursos Naturales Sostenibles, Consejería de Medio Ambiente y Ordenación de Territorio, este Tribunal Administrativo de Contratación Pública ha adoptado la siguiente.

**RESOLUCIÓN**

**ANTECEDENTES DE HECHO**

**Primero.-** Con fecha 3 de junio se notifica al recurrente el nuevo Pliego, con un escrito en el que se le invita a presentar oferta para el aprovechamiento anual de pastos a realizar en el monte nº 165 del CUP denominado “Perímetro de Navarredonda” en el que figura un coste total del aprovechamiento en concepto de canon de 2398, 24 euros, con una fianza definitiva de 95,93 euros equivalente al 4% del precio de tasación del disfrute y una tasa de 159,0 euros (Decreto Legislativo 1/2002, de 24 de octubre, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de Tasas y Precios Públicos de la Comunidad de Madrid). A efectos de presentación de ofertas se cita el

artículo 139 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 cuanto al objeto del aprovechamiento en la carátula del Plan se fija que son los pastos para 150 cabezas de ganado.

**Segundo.-** En fecha 21 de junio se presenta recurso especial en materia de contratación en el registro auxiliar general de la comunidad de Madrid de la plaza de Chamberí, en que se alegan los siguientes motivos de impugnación del Plan:

- Que se ha aumentado la “*cosa cierta*” aumentando la superficie de hectáreas a efectos de la PAC pasando de 239,36 has a 607, 86 has con un aumento de la carga ganadera.
- La realización de trabajos silvícolas en el monte de referencia no contemplada en el pliego inicial.
- Revisión de la condición específica 3.13 tipo de ganado.

**Tercero.-** En fecha 26 de junio se recibe el expediente administrativo e informe preceptivo del órgano de contratación. En el informe titulado “*Informe relativo a la interposición de recurso especial contra el pliego de prescripciones técnicas para adjudicar el aprovechamiento de pastos del monte nº 165 del CUP en Navarredonda-San Mamés*” no se discute la posibilidad de recurso especial en materia de contratación, calificando el aprovechamiento forestal de contrato administrativo especial y argumentando sobre las cuestiones impugnadas por el recurrente. No obstante, la normativa que se cita como aplicable es la siguiente:

- Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes.
- Decreto 485/1962, de 22 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Montes.

- Ley 16/1995, de 4 de mayo, Forestal y de Protección de la Naturaleza de la Comunidad de Madrid.
- Acuerdo 223, de 18 de febrero de 1988, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el pliego de condiciones técnico-facultativas generales para regular la ejecución de los disfrutes en montes a cargo de la Comunidad de Madrid.
- Acuerdo 366, de 17 de marzo de 1988, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba del pliego especial de condiciones técnico-facultativas para la regulación de los aprovechamientos de pastos que no tengan carácter de vecinales, a realizar en montes a cargo de la Comunidad de Madrid.

Contestando a los motivos de impugnación en los siguientes términos: “La anulación del primer procedimiento de adjudicación se realizó a petición de la unidad promotora, el Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama, que en su Nota Interior de 27 de mayo de 2019 comunicó lo siguiente:

*Diversas circunstancias observadas con posterioridad a la redacción del Pliego de Prescripciones Técnicas Particulares obligan al Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama a solicitar el desistimiento del trámite de adjudicación del aprovechamiento de pastos del monte de utilidad pública nº165 ‘Perímetro de Navarredonda’. Dichas circunstancias son:*

- *La modificación de la ‘cosa cierta’ es suficiente razón para redactar un nuevo pliego y se da el caso que la superficie que tiene un coeficiente de admisibilidad de pastos superior a 0 (a efectos de la Política Agraria Común) pasa de 239,36 a 607,86 hectáreas. Esto conlleva el aumento de la carga pastante de 120 a 150 unidades de ganado mayor y un incremento del precio de la hectárea.*
- *La realización de trabajos selvícolas en el monte de referencia es una situación no contemplada en el pliego que regía el aprovechamiento, como estos va a tener lugar durante el periodo de disfrute y podría dar lugar a acotados de pastos con sus reclamaciones y devoluciones de los pagos previstos.*
- *Prohibición de entrada de bueyes y sementales. Por otra parte se revisa la condición específica 3.13 Tipo de ganado del Pliego relativa a la prohibición de la entrada de bueyes, quedando su presencia o no a lo que acordara el titular en la organización del pastoreo, siendo de su competencia, también el control de presencia de sementales*

*que se podrá limitar por el titular si en el monte va a entrar ganado de diferentes explotaciones para evitar cruces indeseados.*

*Por todo ello se solicita a ése Área, se anule la tramitación del citado aprovechamiento, iniciándose de nuevo con el Pliego que se adjunta, en el que han sido incluidas las modificaciones reseñadas, e invitando a participar en la subasta, al menos, a los mismos que fueron invitados a la anterior”.*

Después de contestar a los motivos de impugnación referentes a los cambios en las condiciones de aprovechamiento de los Montes se acaba afirmando que “se estará a lo que alegue el Parque Nacional, como unidad promotora del aprovechamiento”.

## **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

**Primero.-** De conformidad con lo establecido en el artículo 46.1 de la LCSP y el artículo 3 de la Ley 9/2010, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y Racionalización del Sector Público en relación con la Ley 16/1995, de 4 de mayo, Forestal y de Protección de la Naturaleza de la Comunidad de Madrid correspondería a este Tribunal la competencia para resolver el presente recurso. Sin embargo, como desarrollamos en el fundamento quinto entendemos no es competencia de este Tribunal conocer de la presente impugnación.

**Segundo.-** La recurrente estaría legitimada para interponer el recurso contra los susodichos Pliegos como interesada en el aprovechamiento forestal, a tenor del artículo 48 de la LCSP.

**Tercero.-** El presente recurso se presenta el 21 de junio, dentro del plazo de 15 días hábiles desde el día siguiente a aquel en que se le notifica la modificación del Pliego, según lo dispuesto en el art. 50.1.d) LCSP.

**Cuarto.-** El recurso se dirige contra los Pliegos de un supuesto contrato administrativo especial, cuyo valor estimado no es superior a 100.000 euros (artículo 44, tercer

párrafo LCSP), y, por ello, no cabría recurso.

**Quinto.-** La recurrente plantea diversas cuestiones relativas con las modificaciones en el aprovechamiento de la parcela de Navarredonda monte propiedad de la Comunidad de Madrid y regidas por la Ley 16/1995, de 4 de mayo, Forestal y de Protección de la Naturaleza de la Comunidad de Madrid.

Esta Ley en su artículo 76 dispone que: *“Artículo 76. Aprovechamientos.*

*1. A efectos de esta Ley, se denomina aprovechamiento a todo uso del monte o utilización de sus recursos que, al menos potencialmente, pueda generar ingresos. Tales aprovechamientos, cuando se realicen en montes públicos, cuya titularidad o gestión esté atribuida a la Comunidad de Madrid, tendrán la consideración de contratos administrativos especiales y se regirán por su normativa específica, debiendo, en todo caso, ajustarse a las normas de esta ley, de la legislación urbanística y sectorial”.*

A tenor de esta Ley cualquier uso del monte encaja en el concepto de *“aprovechamiento forestal”* y cualquier tipo de aprovechamiento encaja dentro de la figura de los contratos administrativos especiales.

Esta descripción no encuentra acomodo dentro de la legislación básica estatal, que es de aplicación preferente.

La legislación básica del Estado está constituida por la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, modificada por la Ley 21/2015, de 20 de Julio, que distinguen claramente entre contratos públicos y negocios patrimoniales.

La Ley 21/2015, de 20 de julio, por la que se modifica la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, de carácter básico, afirma en su Exposición de Motivos que *“que los contratos públicos de aprovechamientos forestales, diferentes en esencia de las concesiones de uso, se deben regir en sus términos generales por el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, bajo la figura de contratos especiales, puesto*

*que deben estar sometidos a la legislación sectorial forestal. Por esta razón, se faculta al Gobierno a regular reglamentariamente el régimen básico de estos contratos de obras y servicios forestales”.*

A esos contratos se refiere el artículo 36.6 nuevo: *“En los contratos que celebren las Administraciones gestoras o titulares de montes demaniales para la realización de actuaciones de mejora en dichos montes, en las que se generen productos forestales con valor de mercado, estos podrán quedar a disposición del adjudicatario de los trabajos y el precio estimado de su venta constituir un elemento dentro del presupuesto de la actuación”.*

Y el 36.8: *“El Gobierno, oídas las comunidades autónomas, regulará reglamentariamente el régimen básico propio de los contratos públicos de aprovechamientos, obras y servicios forestales”.*

Pero estos contratos se diferencian de las enajenaciones de productos del monte que se rigen por la legislación patrimonial. Según señala el artículo 36.4: *“4. 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”.*

Este artículo 36 es básico (Disposición final segunda Ley de Montes citada), y, por ende, de aplicación a la Comunidad de Madrid.

En el caso, no se trata de realizar ninguna actuación de mejora en el monte regida por la legislación contractual, sino el aprovechamiento de los pastos en beneficio exclusivo del concesionario. De la lectura de los Pliegos no se deduce carga alguna en beneficio de la Administración titular del monte.

Como ya apuntó la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón en su informe 20/2013, de 25 de septiembre, Asunto: Enajenación por una Entidad local de aprovechamientos forestales en montes

catalogados de utilidad pública de su propiedad, régimen jurídico y procedimientos de adjudicación aplicables: *“Se solicita de esa Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Aragón la emisión de informe en relación a la calificación jurídica referente a la enajenación de aprovechamientos forestales en montes catalogados de utilidad pública de este Ayuntamiento (que no sean aprovechamientos vecinales) siendo el más común el aprovechamiento de maderas. En concreto son ¿contratos administrativos especiales? ó ¿contratos patrimoniales?*

*- Procedimientos que pueden utilizarse para la enajenación de los aprovechamientos forestales.*

*- Legislación aplicable.*

*Es objeto de consulta la calificación jurídica que corresponde a la enajenación de los aprovechamientos forestales de montes catalogados de utilidad pública propiedad de las entidades locales, que no tengan la consideración de aprovechamientos vecinales. Se solicita el criterio de esta Junta sobre el procedimiento y legislación aplicable, fundamentalmente en referencia al aprovechamiento de maderas. Por lo tanto es necesario precisar en primer lugar el régimen jurídico de los montes catalogados en general, y de sus aprovechamientos forestales en particular.*

*Los montes forman parte de la categoría de bienes de interés público que se caracteriza por estar sometida a una fuerte intervención del poder público. En el caso de los montes, su régimen jurídico contiene intensas potestades administrativas en orden a su conservación, independientemente de la titularidad de los mismos, en aras de proteger los intereses públicos, fundamentalmente la protección del medio ambiente declarado principio rector de la política social y económica en el artículo 45 de la Constitución Española de 1978 (en adelante CE).*

*La competencia sobre los montes se configura en el ordenamiento jurídico español como una competencia compartida. El artículo 148.1 8ª permite a las Comunidades Autónomas asumir competencias sobre montes y aprovechamientos forestales, y el artículo 149.1 23ª reserva al Estado la legislación básica sobre montes y aprovechamientos forestales.*

*Mientras no se aprobó la legislación básica en la materia, continuó vigente el régimen establecido por la Ley de Montes de 8 de junio de 1957, desarrollada por el Reglamento de Montes aprobado por Decreto 485/1962, de 27 de febrero SIC.*

*La Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes vino a adaptar la regulación de los montes al nuevo marco político e institucional, así como al contexto económico y social y al nuevo paradigma ambiental. Fue objeto de una importante modificación en 2006 (Ley 10/2006, de 28 de abril, por la que se modifica la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes) fundamentalmente en lo que respecta a la distribución de competencias entre las diferentes Administraciones, al régimen en materia de incendios forestales y a los montes protectores. Esta Ley de 2003 derogó la antigua Ley de Montes de 1957, no obstante, en tanto no sean sustituidos y siempre que no se opongan a la nueva legislación, mantiene la vigencia del Reglamento de Montes de 1962.*

*La Ley 43/2003, de Montes, tiene carácter básico en su totalidad y en su Disposición final tercera habilita al Gobierno y a las Comunidades Autónomas para que en el ámbito de sus respectivas competencias dicten las disposiciones necesarias para su desarrollo.*

*(...)*

*De la previsión normativa expuesta se deducen dos posibilidades. Por un lado, si la explotación directa por la Administración forestal o la titular del monte exige contratar los trabajos necesarios para ello, éstos deberán ajustarse a la normativa contractual, que en la actualidad se encuentra recogida fundamentalmente en el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre. Si por el contrario se opta por enajenar los aprovechamientos, estaremos ante un negocio jurídico sometido a la legislación patrimonial, como también indica el artículo 36 LM que dispone que los aprovechamientos en los montes de dominio público forestal podrán ser enajenados por sus titulares de acuerdo con lo previsto en la legislación patrimonial que les resulte de aplicación. Es un negocio excluido expresamente de la legislación de contratos públicos por el artículo 4.1 o) TRLCSP.”*

En el caso presente, pese a la calificación por la Ley de la Comunidad poniendo todos los aprovechamientos forestales bajo la figura del contrato administrativo especial, el aquí considerado no tiene esa naturaleza, no rigiéndose por la legislación contractual a la luz de la normativa básica estatal, y por ello este Tribunal no es

competente para enjuiciarlo.

La calificación como contrato administrativo especial del presente aprovechamiento actualmente no es admisible. El objeto del contrato es el aprovechamiento de los pastos en el Monte propiedad de la Comunidad. Es una autorización de utilización sobre un bien patrimonial o demanial (si es Monte declarado de utilidad pública) y aunque se adjudique la autorización vía legislación contractual (que no es ajena a la legislación patrimonial): Dispone el artículo 9.1 de la LCSP:

*“1. 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”.*

Y, además, tampoco se puede entender que se encuentren *“vinculados al giro o tráfico específico de la Administración contratante o que satisfagan de forma directa e inmediata una finalidad pública de específica competencia de la Administración”* (artículo 25 .1. b) LCSP), que es la definición del contrato administrativo especial. El aprovechamiento de los pastos por el ganado del recurrente, objeto de la autorización, es una finalidad de su exclusiva satisfacción. Lo que discute es el número de unidades de ganado a pastar y la entrada de bueyes y sementales, así como el aprovechamiento silvícola que no le compete y le perjudica. Otra cosa sería si se contrataran tareas de mantenimiento y conservación del Monte.

En cualquier caso, aún calificado como contrato administrativo especial por la norma, su cuantía es determinada, no excediendo el canon a pagar de 2.398 euros (que es el precio en que se tasa este disfrute), por lo que tampoco cabría recurso especial en materia de contratación a tenor del artículo 44.1 párrafo tercero de la LCSP, por no exceder de 100.000 euros.

Señala el artículo 44 de la LCSP: *“Serán igualmente recurribles los contratos administrativos especiales, cuando, por sus características no sea posible fijar su*

*precio de licitación o, en otro caso, cuando su valor estimado sea superior a lo establecido para los contratos de servicios”.*

Siendo este último de 100.000 euros no cabría recurso.

**En su virtud**, previa deliberación, por unanimidad, y al amparo de lo establecido en el artículo 46 de la LCSP y el artículo 3.5 de la Ley 9/2010, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y Racionalización del Sector Público, el Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid:

### **ACUERDA**

**Primero.-** Inadmitir el recurso especial en materia de contratación de don M.V.R. contra la nueva redacción del Pliego de Prescripciones Técnicas Particulares correspondiente al aprovechamiento de Montes del perímetro de Navarredonda, notificada por del Área de Conservación de Montes, de Subdirección general de Recursos Naturales Sostenibles, Consejería de Medio Ambiente y Ordenación de Territorio, declarándose incompetente este Tribunal para conocer del presente recurso.

**Segundo.-** Declarar que no se aprecia la concurrencia de mala fe o temeridad en la interposición del recurso por lo que no procede la imposición de la sanción prevista en el artículo 58 de la LCSP.

**Tercero.-** Notificar este acuerdo a todos los interesados en este procedimiento.

Esta resolución es definitiva en la vía administrativa, será directamente ejecutiva y contra la misma cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad de Madrid, en el plazo de dos meses, a contar desde el día siguiente a la recepción de esta notificación, de conformidad con

lo dispuesto en los artículos 10, letra k) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, todo ello de conformidad con el artículo 59 de la LCSP.