



Recurso nº 1254/2024 C.A. Castilla-La Mancha 92/2024

Resolución nº 1458/2024

Sección 1ª

**RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL
DE RECURSOS CONTRACTUALES**

En Madrid, a 14 de noviembre de 2024.

VISTO el recurso interpuesto por D. D.P.S., en representación de FCS GLOBAL AIFS MALTA SICAV PLC-ATLANTICA SUBFUND, contra la Resolución de adjudicación del *“Contrato administrativo especial para el aprovechamiento cinegético relativo a los terrenos de propiedad municipal del Monte n.º 70 de U.P. “Pinar de Almansa”, del coto de caza número AB-10069”* (expediente núm. 1322407C), convocado por la Alcaldía del Ayuntamiento de Almansa; este Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. El Ayuntamiento de Almansa convocó, mediante anuncio publicado en la Plataforma de Contratación del Sector Público (17/06/2024), licitación para adjudicar por procedimiento abierto el contrato arriba referido, con una duración de “dos temporadas” - según las indicaciones contenidas en el PCAP-, “comenzando a partir del 01/08/2024”.

El valor estimado del contrato se fija en el pliego y en el anuncio de la licitación, en la cantidad de 80.790 euros.

En la Cláusula 3ª del PCAP se explica que dicha cantidad se obtiene sumando el importe anual máximo, IVA excluido, a abonar por el adjudicatario fijado para las dos temporadas a que extiende su duración el contrato (una primera temporada de 8 meses, y una segunda temporada de un año completo, de abril de 2025 a marzo de 2026), indicando que *“para su cuantificación se han tenido en cuenta las valoraciones realizadas por la Consejería de Desarrollo sostenible de la Junta de Comunidades de Castilla La Mancha, los precios pagados en ejercicios anteriores, así como los precios actualizados de los*

aprovechamientos colindantes, de similares características". Más adelante volveremos sobre este aspecto.

Segundo. Tras la tramitación del procedimiento de adjudicación, al que concurrieron dos empresas -la recurrente y Club Deportivo Sociedad de Cazadores Unión Cinegética Almanseña (U.C.A.) -si bien la primera ha resultado excluida por presentación de la proposición fuera de plazo-, con fecha 30/07/2024 se ha dictado Resolución de la Alcaldía núm. 1098, acordando la adjudicación del contrato en favor de Unión Cinegética Almanseña, quien hasta la fecha era la titular de los derechos cinegéticos de los terrenos en cuestión, según lo indicado en el PPT.

Tercero. Contra la Resolución de adjudicación del contrato en favor de Unión Cinegética Almanseña la entidad recurrente ha presentado ante el Ayuntamiento de Almansa, con fecha 10/08/2024, escrito dirigido al Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, que califica expresamente como "recurso especial en materia de contratación".

En dicho escrito se solicita: con carácter principal, que se anule la adjudicación y se dicte una nueva resolución en la que se excluyan del contrato determinadas parcelas, que según se afirma son propiedad de la recurrente; subsidiariamente, que se anule la adjudicación y se retrotraiga el procedimiento de licitación al momento anterior a la aprobación de los pliegos, procediéndose a modificar determinados aspectos de la licitación convocada (exclusión de la licitación de ciertas parcelas, división en lotes, supresión de ciertos criterios de adjudicación, modificación del "valor del contrato"); subsidiariamente a lo anterior, que se anule la adjudicación y se retrotraiga el procedimiento de licitación hasta el momento de la apertura del sobre A, admitiendo "como dentro de plazo por causa justificada" la oferta presentada por la recurrente el 02/07/2024.

Cuarto. Al recibir el recurso el Ayuntamiento de Almansa lo ha remitido a este Tribunal, al amparo de lo previsto en el artículo 56.2 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), habiendo remitido igualmente al Tribunal el expediente administrativo

junto con un informe sobre el recurso emitido por el Responsable de Estadística y Contratación del Ayuntamiento, con fecha 17/09/2024.

Quinto. Con fecha 26/09/2024 el Tribunal ha acordado levantar la suspensión del procedimiento de contratación, producida como consecuencia de lo dispuesto en el artículo 53 de la LCSP, permitiendo la continuación de la tramitación del expediente por sus trámites.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. Resulta de aplicación al presente recurso la LCSP, así como el Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos especiales de revisión en materia contractual y de organización del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales.

Segundo. La competencia para resolver el presente recurso, de confirmarse la concurrencia de los requisitos para la interposición de un recurso especial en materia de contratación, correspondería a este Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, de conformidad con lo establecido en el artículo 46.4 de la LCSP, en relación con el Convenio entre el Ministerio de Hacienda y la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha sobre atribución de competencia de recursos contractuales de fecha 24 de septiembre de 2020 (BOE de fecha 03/10/2020).

Tercero. No plantea dudas, al amparo de lo dispuesto en el artículo 48 de la LCSP, la legitimación de la entidad recurrente para la interposición del recurso, en la medida en que se trata de una de las entidades que ha concurrido a la licitación de referencia, presentando su proposición -si bien, a juicio del órgano de contratación, fuera de plazo- no habiendo resultado adjudicataria. Cabe precisar, sin embargo, que no justifica dicha legitimación la condición de la recurrente de propietaria de parte de los terrenos cuyo aprovechamiento cinegético es objeto de enajenación con el contrato examinado -aspecto que en el recurso se destaca también al aludir a la legitimación para la interposición del recurso-: esa condición, que puede justificar el interés de la entidad para impugnar por distintas vías (incluida, en hipótesis, la aprobación de los pliegos rectores de la licitación) la actuación de la Administración a la hora de ceder a un tercero el aprovechamiento de sus terrenos, si

considera que dicha cesión es improcedente, es sin embargo irrelevante a la hora de impugnar el concreto resultado del procedimiento de adjudicación desarrollado al efecto.

Cuarto. El recurso se ha presentado dentro del plazo de 15 días hábiles previsto en el artículo 50.1 de la LCSP.

Quinto. A continuación, debe examinarse si el acto recurrido –acuerdo de adjudicación correspondiente a un contrato calificado como contrato administrativo especial- es susceptible de recurso especial en materia de contratación.

De conformidad con el artículo 44.1. de la LCSP son susceptibles de recurso especial en materia de contratación los contratos administrativos especiales *“cuando, por sus características no sea posible fijar su importe o, en otro caso, cuando su valor estimado sea superior a lo establecido para los contratos de servicios”*. Por su parte el mismo precepto, en su letra a), cifra un umbral de 100.000 euros de valor estimado para poder recurrir los contratos de servicios.

Por otro lado, la letra c) del apartado 2 del artículo 44 establece la impugnabilidad a través del recurso especial en materia de contratación del acuerdo de adjudicación, cuando se trata de los contratos referidos en el apartado 1.

En el presente caso el valor estimado del contrato se fija en los pliegos rectores de la licitación y en el anuncio de la misma en 80.790 euros, importe inferior a 100.000 euros, lo que obliga a analizar de manera específica si, como en principio parecería -y como sostiene el órgano de contratación en su informe- el recurso debe ser inadmitido por no alcanzar el umbral legalmente establecido.

La cuestión merece un análisis especial puesto que, precisamente, la entidad recurrente cuestiona en el recurso, entre otros aspectos, la fijación del valor estimado del contrato.

A pesar de que el importe de 80.790 euros se recoge en los pliegos rectores de la licitación, y los pliegos no fueron, en su momento, impugnados por la recurrente, en la medida en que la determinación del valor estimado -concretamente, si el mismo es superior a los

umbrales fijados en el artículo 44.1 a) de la LCSP- es una cuestión que afecta directamente a la admisión del recurso, debemos en cualquier caso analizar este elemento.

Sexto. Procedemos a transcribir el contenido de la Cláusula 3ª del PCAP, que lleva por rúbrica “Precio a satisfacer al Ayuntamiento. Valor estimado. Órgano de contratación”:

*“El **precio del contrato** será el que resulte de la adjudicación y deberá indicar como partida independiente el Impuesto sobre el Valor Añadido (21% IVA, para los aprovechamientos de caza). En el precio del contrato no se incluye los tributos, tasas y cánones de cualquier índole, así como todos los gastos que se originen para el adjudicatario como consecuencia del cumplimiento de las obligaciones recogidas en el presente pliego. El Ayuntamiento no otorgará al adjudicatario subvención, bonificación o exención de ningún tipo.*

El precio de adjudicación se fija para la primera temporada, en su parte proporcional (referida a los ocho meses), y se elevará de forma acumulativa y en la temporada siguiente en el valor oficial del índice de precios al consumo (IPC). Este contrato en ningún caso creará servidumbre alguna sobre los distintos montes, y su ejecución estará sujeta a riesgo y ventura del adjudicatario. Del precio ofertado se liquidará, para cada temporada, el 80% a favor del Ayuntamiento de Almansa y el 20% a favor de la Consejería correspondiente de la JCCM.

En el caso de que el adjudicatario no satisfaga el importe correspondiente a alguna de las temporadas incluidas en el periodo del aprovechamiento y, en consecuencia, no obtenga la licencia, aun habiendo sido requerido para ello, el órgano de contratación podrá declarar nula la adjudicación y proceder a resolver el contrato con pérdida de la garantía definitiva.

*El **importe anual** (temporada cinegética de abril a marzo) es de CUARENTA Y OCHO MIL CUATROCIENTOS SETENTA Y CUATRO EUROS MÁS IVA (48.474,00 € más IVA), que asciende a DIEZ MIL CIENTO SETENTA Y NUEVE EUROS CON CINCUENTA Y CUATRO CÉNTIMOS, correspondientes a IVA ANUAL (10.179,54 € de IVA anual), que sumado ofrece una cantidad de CINCUENTA Y OCHO MIL SEISCIENTOS CINCUENTA Y TRES EUROS CON CINCUENTA Y CUATRO CÉNTIMOS, IVA incluido (58.653,54 €, IVA incluido).*

*El **valor estimado** del contrato, para las dos temporadas cinegéticas 2024-2026 asciende a la cantidad de OCHENTA MIL SETECIENTOS NOVENTA EUROS MÁS IVA (80.790,00 € más IVA), cuyo importe asciende a DIECISÉIS MIL NOVECIENTOS SESENTA Y CINCO EUROS CON NOVENTA CÉNTIMOS de IVA (16.965,90 € de IVA), lo que sumado ofrece la cantidad de NOVENTA Y SIETE MIL SETECIENTOS CINCUENTA Y CINCO EUROS CON NOVENTA CÉNTIMOS IVA incluido (97.755,90 € IVA incluido). En esta cantidad se incluyen dos temporadas: la primera temporada (8 meses) y un año completo, de abril de 2025 a marzo de 2026, la segunda. Para su cuantificación se han tenido en cuenta las valoraciones realizadas por la Consejería de Desarrollo Sostenible de la Junta de Comunidades de Castilla La Mancha, los precios pagados en ejercicios anteriores, así como los precios actualizados de los aprovechamientos colindantes, de similares características”.*

Por tanto, según se explica, el importe de 80.790 euros, en que se fija el valor estimado, se obtiene sumando el importe anual máximo, IVA excluido, a abonar por el adjudicatario fijado para las dos temporadas a que extiende su duración el contrato (una primera temporada de 8 meses, y una segunda temporada de un año completo, de abril de 2025 a marzo de 2026).

La entidad recurrente, que no cuestiona la naturaleza del contrato como contrato administrativo especial -al contrario, la reconoce-, mantiene que en este caso el valor estimado se encuentra incorrectamente calculado, puesto que únicamente tiene en cuenta el importe que la entidad adjudicataria ha de satisfacer a la Administración como contraprestación por el aprovechamiento cinegético de los terrenos, pero no tiene en cuenta el coste de distintas actuaciones que debe asumir el adjudicatario -como la adopción de medidas relativas a la mejora del hábitat, medidas de mejora de infraestructuras, o medidas de vigilancia del monte- y que deberían repercutir a su juicio en un mayor importe del valor estimado.

A pesar de que no efectúa la recurrente un cálculo económico del coste de dichas actuaciones, sostiene que en su conjunto “es evidente” que, teniendo en cuenta el coste de las mismas, “el valor estimado sobrepasaría los 100.000 euros”.

El órgano de contratación, en su informe sobre el recurso, no efectúa razonamiento alguno sobre este aspecto, limitándose en el mismo a constatar que el valor estimado fijado en los pliegos no supera el umbral legalmente establecido para tener acceso al recurso especial en materia de contratación.

Séptimo. Este Tribunal se ha pronunciado en su Resolución núm. 580/2019 -que precisamente cita la recurrente- sobre la naturaleza del negocio que tiene por objeto la enajenación del aprovechamiento cinegético de un monte catalogado de utilidad pública a cambio de un precio, teniendo en cuenta la normativa de aplicación y en particular la Ley (estatal) 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, y la Ley (autonómica) 3/2008, de 12 de junio, de Montes y gestión forestal sostenible de Castilla-La Mancha.

Concretamente, según explicamos en dicha Resolución, atendida la naturaleza concreta de este negocio se suscita la duda de si el mismo debe considerarse como un contrato sujeto a la normativa sobre contratación pública (concretamente, sería un “contrato administrativo especial” de acuerdo con el artículo 41.2 de la Ley autonómica citada), o bien se trata de un negocio de naturaleza patrimonial, sujeto a la normativa sobre patrimonio de las Administraciones Públicas.

En el caso que entonces examinamos, al igual que en el presente caso, el Ayuntamiento contratante (en ese caso, otro Ayuntamiento de la misma Comunidad Autónoma, Castilla-La Mancha) había calificado la operación -consistente en la cesión durante determinado número de temporadas del derecho a cazar en un monte catalogado como de utilidad pública- como un contrato administrativo especial, desarrollando para su adjudicación el correspondiente procedimiento de licitación con sujeción a la normativa sobre contratación pública.

Lo había hecho en aplicación de la Ley 3/2008, de Montes y Gestión Sostenible de Castilla-La Mancha, cuyo artículo 41.2 dispone 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”* -mismo precepto que se cita en los pliegos rectores de la licitación objeto del

presente recurso, para justificar en este caso también la naturaleza del contrato como contrato administrativo especial.

Pues bien, al examinar nuestra competencia para el conocimiento del recurso, señalamos lo siguiente:

“[...] Este Tribunal, sin embargo, y aun admitiendo que la cuestión es dudosa, rechaza que esa [naturaleza de contrato administrativo especial] 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 aprovechamientos 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) [el subrayado es nuestro].

De esta suerte, tratándose de un negocio excluido de la LCSP por imperativo de lo dispuesto en el artículo 9.1 LCSP, se impone la inadmisión del recurso especial conforme a lo dispuesto en el artículo 55.c) LCSP”.

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.

Octavo. Según también señalamos en nuestra Resolución núm. 580/2019, la determinación del valor estimado en este tipo de negocios, aunque se confirmara su naturaleza contractual, concretamente como contrato administrativo especial, no puede

venir determinada por el importe que el contratista ha de abonar a la Administración (o bien por dicho importe, unido al coste de las actuaciones que el contratista se obliga a realizar, en su caso).

Esta forma de proceder no se ajusta al espíritu de la LCSP y, en particular, a lo dispuesto en el artículo 101 de la LCSP, conforme al cual el valor estimado del contrato -que determina, entre otros aspectos, el procedimiento de contratación que puede utilizarse para su adjudicación, o la posibilidad de impugnación de los actos de dicho procedimiento a través del recurso especial en materia de contratación- se obtiene siempre a partir del importe o beneficio que el contratista obtiene por la ejecución del contrato, ya sea dicho importe abonado por la Administración, o ya sea abonado por terceros.

Y, siendo así que la LCSP no recoge ninguna regla general relativa al cálculo del valor estimado en los contratos administrativos especiales, lo cierto es que atendiendo a la naturaleza y funcionamiento del contrato para la enajenación de un aprovechamiento forestal, resulta procedente aplicar de manera analógica la forma de cálculo del valor estimado establecida en la ley para el contrato de concesión de servicios, es decir, partir de la estimación del importe del negocio que generará el contratista como consecuencia de la ejecución del contrato (artículo 101.1.b) de la LCSP: *"b) En el caso de los contratos de concesión de obras y de concesión de servicios, el órgano de contratación tomará el importe neto de la cifra de negocios, sin incluir el Impuesto sobre el Valor Añadido, que según sus estimaciones, generará la empresa concesionaria durante la ejecución del mismo como contraprestación por las obras y los servicios objeto del contrato, así como de los suministros relacionados con estas obras y servicios"*.

Trasladando las anteriores consideraciones al supuesto analizado, observamos que la entidad recurrente no ofrece ningún dato, ni efectúa cálculo alguno, que permita considerar que el importe de la cifra de negocios que derive de la enajenación del aprovechamiento cinegético en el caso examinado es superior a 100.000 euros y, por ende, que el valor estimado del contrato es superior a dicha cantidad y que, en consecuencia, el acto recurrido sería susceptible de recurso especial en materia de contratación.

Por lo tanto, el recurso debe ser inadmitido de conformidad con lo dispuesto en el artículo 55 c) de la LCSP.

Noveno. Con independencia de lo anterior, dado que se observa que gran parte de los argumentos que se exponen en el recurso en relación con el fondo se refieren a cuestiones no relacionadas directamente con la tramitación del expediente de contratación y la causa de exclusión del mismo de la recurrente, debe señalarse que las cuestiones relacionadas con la titularidad de los terrenos objeto de aprovechamiento, la procedencia de la segregación de los terrenos incluidos en el coto de caza, o la legalidad de la cesión del aprovechamiento cinegético por parte de la Administración, han de ser ventiladas en sede distinta del recurso especial en materia de contratación ante este Tribunal.

Por todo lo anterior,

VISTOS los preceptos legales de aplicación,

ESTE TRIBUNAL, en sesión celebrada en el día de la fecha **ACUERDA**:

Primero. Inadmitir el recurso interpuesto por D. D.P.S., en representación de FCS GLOBAL AIFS MALTA SICAV PLC-ATLANTICA SUBFUND, contra la Resolución de adjudicación del *“Contrato administrativo especial para el aprovechamiento cinegético relativo a los terrenos de propiedad municipal del Monte n.º 70 de U.P “Pinar de Almansa”, del coto de caza número AB-10069”* (expediente núm. 1322407C), convocado por la Alcaldía del Ayuntamiento de Almansa.

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 multa prevista en el artículo 58 de la LCSP.

Esta resolución es definitiva en la vía administrativa y contra la misma cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, 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 10.1, letra k) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

LA PRESIDENTA

LAS VOCALES