

JUNTA SUPERIOR DE CONTRACTACIÓ ADMINISTRATIVA
Carrer d'Amadeu de Savoia, 2-5a planta
46010-VALÈNCIA
Tel. 961 613 072

Ref.: SUB/SJSCA/mvt
Assumpte: Informe 10/2021

INFORME 10/2021, DE 15 DE DESEMBRE DE 2021. NATURALESA JURÍDICA I NORMATIVA APLICABLE ALS CONTRACTES DE TREBALLS SILVÍCOLES DESCRITS PER LA DIRECCIÓ GENERAL DE MEDI NATURAL I D'AVALUACIÓ AMBIENTAL

ANTECEDENTS

En data 24 de novembre de 2021, ha tingut entrada en la Secretaria de la Junta Superior de Contractació Administrativa sol·licitud d'informe de la Direcció General de Medi Natural i d'Avaluació Ambiental mitjançant la qual formula consulta que diu literalment així:

“En relació amb la naturalesa jurídica i normativa aplicable als contractes consistents en treballs silvícoles, la Junta Consultiva de Contractació Pública de l'Estat ha emés dos informes.

D'una banda, l'**Informe 22/91, de 26 de novembre de 1991, "Aplicació de la normativa reguladora del contracte d'obra a la realització de treballs de tractaments silvícoles"**, en el qual el director de l'Agència de Medi Ambient de la Comunitat de Madrid va elevar consulta a la Junta Consultiva de Contractació Administrativa sobre la naturalesa jurídica i normativa aplicable als contractes consistents en tractaments silvícoles, amb la finalitat d'aclarir la seua qualificació.

Aquest informe **va concloure que cal tipificar com a contractes administratius d'obres aquells l'objecte dels quals siga l'execució material de treballs de silvicultura en les forests i, per tant, han de tramitar-se com a contractes administratius d'obres.** S'establia que els treballs consisteixen a dur "a terme els tractaments silvícoles com a mitjà per a una utilització racional dels recursos naturals renovables de la forest, de manera que es garantisca la persistència i l'equilibri de la massa forestal", És a dir, més que de la mera conservació o manteniment de béns immobles ja existents, es tracta de fer uns treballs de silvicultura destinats a crear una massa forestal adulta a partir d'una repoblació inicial executada prèviament que, de manera directa, incideixen en la millora del medi físic o natural.

Posteriorment, l'organisme autònom Parcs Nacionals va realitzar consulta a la Junta Consultiva de Contractació Administrativa a fi d'aclarir alguns punts relacionats amb la catalogació com a obres o serveis de diverses activitats que es realitzen en l'àmbit dels parcs nacionals, i d'acord amb la qual cosa es va formular l'**Informe 10/03, de 23 de juliol de 2003. "Qualificació de contractes que tenen com a objecte actuacions en l'àmbit de la conservació de forests i treballs silvícoles"**.

En aquest informe se sol·licitava la diferenciació, d'una banda, d'actuacions que pretenen transformar activament la realitat d'una zona natural, en les quals s'inclouen, a més dels treballs de repoblació forestal de nova planta, treballs de recuperació ambiental de zones degradades, actuacions de millora d'hàbitats i, en general, treballs d'alteració de la realitat natural, treballs silvícoles que suposen un canvi en l'estructura d'edat, tales contínues en rodals, distribució de peus, accions de restauració hidrològica forestal, que es considerarien obres, i, d'altra banda, plantegen que hi ha les labors de mer manteniment d'hàbitats, que no suposen introducció de nous peus, ni canvis en estructura de les masses vegetals, en la composició d'aquestes o en el grau de cobertura vegetal, que qualifiquen de meres actuacions "de tècnica de jardineria" de manteniment de

vegetació, com ara treballs puntuals de retirada de residus, podes simples sobre branques mortes o treballs similars en els quals es parteix d'una estructura estable, que es vol conservar en el sentit de mantindre, i on l'actuació és puntual i sense intervenció que pretenga canviar res, i en aquest cas serien serveis.

La Junta Consultiva de Contractació Administrativa, reiterant el seu criteri exposat anteriorment, va concloure en aquest informe que qualsevol treball relacionat amb l'acció sobre el terreny que pretén transformar activament la realitat d'una zona natural en la qual s'inclouen, a més dels treballs de repoblació forestal de nova planta, treballs de recuperació ambiental de zones degradades, actuacions de millora d'hàbitats, han de ser qualificats com a contractes d'obres, mentre que les labors de mer manteniment d'hàbitats, que no suposen introducció de nous peus, alteracions de paisatge ni canvis en estructura de les masses vegetals, entre les quals s'inclouen els treballs puntuals de retirada de residus, podes simples sobre branques mortes o treballs similars, són pròpies de contractes de serveis.

Aquests dos informes es van emetre amb la mateixa argumentació, però d'acord amb la legislació aplicable en cada moment: per al primer, la Llei de contractes de l'Estat, el Reglament general de contractació de l'Estat i el Decret 1005/1974, d'1 d'abril, i per al segon, la Llei de contractes de les administracions públiques, el text refós aprovat pel Reial decret 2/2000, de 16 de juny, i el seu Reglament general, atés que el concepte d'obra i el concepte de contracte de servei, abans d'assistència, i la seua distinció romanien invariables en allò que afecta la consulta.

Amb la Llei 9/2017, de 8 de novembre, de contractes del sector públic, per la qual es transposen a l'ordenament jurídic espanyol les directives del Parlament Europeu i del Consell 2014/23/UE i 2014/24/UE, de 26 de febrer de 2014, en l'article 13 introdueix una nova definició del contracte d'obra:

Article 13. Contracte d'obres

1. Són contractes d'obres aquells que tenen com a objecte un dels següents:

a) L'execució d'una obra, aïlladament o conjuntament amb la redacció del projecte, o la realització d'algun dels treballs enumerats en l'annex I.

b) La realització, per qualsevol mitjà, d'una obra que complisca els requisits fixats per l'entitat del sector públic contractant que exercisca una influència decisiva en el tipus o el projecte de l'obra.

2. Per «obra» s'entendrà el resultat d'un conjunt de treballs de construcció o d'enginyeria civil, destinat a complir per si mateix una funció econòmica o tècnica, que tinga com a objecte un bé immoble.

També es considerarà «obra» la realització de treballs que modifiquen la forma o substància del terreny o del seu vol, o de millora del medi físic o natural.

Per això, el Servei d'Ordenació i Gestió Forestal ha redactat un informe el 18 de novembre de 2021 que aquesta Direcció General de Medi Natural i d'Avaluació Ambiental fa seu.

Amb aquesta nova definició ja no sols es considera obra la realització de treballs que modifiquen la forma o substància del terreny o del seu vol, sinó també els treballs de millora **del medi físic o natural**.

Per tot l'anterior, s'eleva consulta a la Junta Superior de Contractació de la Generalitat sobre la naturalesa jurídica i la qualificació dels contractes com a obres de les actuacions a què s'ha fet referència en l'esmentat informe del Servei d'Ordenació i Gestió Forestal que s'adjunta a aquesta consulta.

Tot això, d'acord amb l'article 2 del Decret 35/2018, de 23 de març, del Consell, pel qual es regulen la Junta Superior de Contractació Administrativa, el Registre Oficial de Contractes de la Generalitat, el Registre de Contractistes i Empreses Classificades de la Comunitat Valenciana i la Central de Compres de la Generalitat, i s'adopten mesures respecte de la contractació centralitzada.



Com a continuació, en l'informe emés pel Servei d'Ordenació i Gestió Forestal que fa seu la direcció general es presenta una relació d'actuacions forestals de millora del medi físic o natural que indica que suposen una millora del medi, ja que *repercuteixen en la defensa, recuperació, estabilitat i fertilitat dels sòls, minimitzen els efectes de l'escolament i pèrdua de sòl amb la reconstrucció i construcció de barreres físiques (parets seques, murs de maçoneria, terrasses, feixines) i protecció contra erosió*. A saber:

- Restauració ambiental, en què es duen a terme tractaments de la vegetació preexistent, eliminació de la vegetació circumdant que establisca competència amb les espècies que s'introduiran en la repoblació a realitzar, desbrossaments selectius, preparació del sòl i plantació.
- Desbrossaments de matoll, mitjançant fregament i trituració.
- Arranjament de regalls i zones erosionades per pluges.
- Processament d'arbres caiguts.
- Tractaments d'ajuda a la regeneració natural, aclarida i poda en forests de densitat alta. Tala de peus sobrants i de les branques baixes.
- Recollida, treta i apilament de residus procedents de fregaments, podes i aclarides en què s'extrauen principalment els peus ofegats, danyats, morts, dominats. La preparació de fusta procedent d'arbres ja tallats, inclou l'esbrancament, escaparrament, trossejament i apilament de la fusta en la posició correcta per al seu posterior desemosc, així com la recollida, treta i apilament de residus procedents d'aclarides i acordonament d'aquestes en carrers per a la seua posterior trituració.
- Tractaments dirigits a reduir la cobertura i altura del combustible de superfície per a limitar la intensitat potencial del foc.
- Tractament de la fusta morta amb l'objectiu de millora ecològica, ambiental i paisatgística en rodals en els quals encara roman fusta seca, en peus o derrocada, tenint aquesta un impacte paisatgístic important. Aquesta fusta en peus genera un elevat risc d'erosió en les zones de fortes pendents, pels buits que es produeixen en el sòl a conseqüència de la seua caiguda per causes naturals.
- Construcció de feixines per a evitar l'erosió amb les restes d'arbres tallats.
- Millora del sòl mitjançant l'aportació d'estelles o *mulch* de restes vegetals (palla de l'arròs...).
- Reparació o construcció de murs i parets seques de maçoneria amb l'objectiu de mantindre els talussos, tant en barrancs com en vessants.
- Millora dels accessos existents: es milloren les característiques de l'esplanada i el ferm allà on siga necessari, amb la finalitat d'aconseguir camins transitables que oferisquen una bona resistència a la deformació produïda pel trànsit de vehicles i siga poc sensible a la presència d'aigua. On siga necessari es dimensiona un sistema eficaç d'evacuació d'aigua que facilite la conservació.
- Manteniment de la xarxa viària, així com les estructures de contenció de talussos necessaris per a assegurar l'estabilitat i conservació de la pista.
- Punts d'aigua per a la fauna, xarxa de punts d'aigua per a fauna de tipus tolla o *navajo*, en les zones afectades per incendis perquè puguen ser utilitzats per la fauna, tant per a ser colonitzades per amfibis com per a millorar la disponibilitat hídrica per a la resta de fauna.
- Treballs de silvicultura preventiva per a incrementar la capacitat de resposta dels ecosistemes enfront de nous incendis: tractaments de reducció de combustible vertical i/o horitzontal en les localitzacions amb massa adulta romanent que requerisquen d'aquest tipus de tractaments per a afavorir la seua labor, com a fonts de llavorer.
- Treballs preparatoris de la vegetació, independentment del seu estrat, fracció de cabuda coberta o espècie, destinats a la modificació del combustible a fi de reduir la intensitat del foc, o servir de punt de suport per a l'aplicació de tàctiques destinades a l'extinció d'incendis forestals.
- Eliminació de flora exòtica i recuperació de formacions vegetals riberenques autòctones.
- Eliminació de flora exòtica al medi dunar i restauració de la seua morfologia i dinamisme.
- Reducció de la competència en formacions vegetals per a incrementar el seu vigor i resistència enfront de fenòmens climàtics adversos i millora de l'estructura dels hàbitats d'interés comunitari.
- Restauració de la hidrologia de zones humides.

Incideix l'informe del servei en la qüestió que es planteja quan indica les bondats sobre el medi de les actuacions silvícoles de millora en diferents àmbits: creixement i desenvolupament de la massa forestal, persistència, estabilitat i potenciació de formacions de major valor ecològic i complexitat estructural, estat fitosanitari, equilibri biològic i recuperació paisatgística, sense oblidar l'adequació a l'ús públic. També la reducció de la càrrega de combustible, el risc d'incendi i la millora de les condicions d'extinció.

Destaca en la seua argumentació els punts següents:

1. Les actuacions milloren el medi físic o natural.
2. *Els béns als quals fan referència tenen la naturalesa d'immobles, tant les forests o terrenys forestals com els arbres i plantes i fruits pendents, mentre estigueren units a la terra o formaren part integrant de l'immoble, com estableix l'article 334.2 del Codi Civil.*
3. *Les accions comporten, en la majoria de casos, maquinària especialitzada, suposen unitats d'obra mesurables que estan organitzades pressupostàriament sobre aqueixa premissa i que poden ser, finalment, objecte clar i nítid de comprovació, verificació, recepció i seguiment.*
4. *Prèviament a la tramitació de l'adjudicació de la realització d'aquests treballs, de conformitat amb l'article 231 de la Llei 9/2017, de 8 de novembre, de contractes del sector públic, s'elabora, supervisa, si escau, i s'aprova el corresponent **projecte o memòria valorada**, que definirà amb precisió l'objecte del contracte, i comprén els documents establits per als projectes en l'article 233 de la Llei 9/2017, de 8 de novembre, de contractes del sector públic.*

Afig a això anterior la relació d'unitats d'obra utilitzades per a executar els treballs de referència.

CONSIDERACIONS JURÍDIQUES

La qüestió que se sotmet a consulta, com s'indica en la mateixa sol·licitud, així com en l'informe emés pel Servei d'Ordenació i Gestió Forestal, per qüestions similars ja ha sigut objecte de dos informes previs emesos per la Junta Consultiva de Contractació Pública de l'Estat.

- Informe 22/91, de 26 de novembre de 1991, "Aplicació de la normativa reguladora del contracte d'obra a la realització de treballs de tractaments silvícoles".
- Informe 10/03, de 23 de juliol de 2003, "Qualificació de contractes que tenen com a objecte actuacions en l'àmbit de la conservació de forests i treballs silvícoles".

En ambdós casos, fins i tot sent el marc normatiu vigent diferent: Llei de contractes de l'Estat i Reglament general de contractació, i Decret 1005/1974, d'1 d'abril, per al primer, i Llei de contractes de les administracions públiques, text refós aprovat per Reial decret 2/2000, de 16 de juny, i el seu Reglament general, per al segon, es conclou de forma similar: *els treballs de tractament silvícoles han de ser tramitats com a contractes administratius d'obres en el primer, i tots els treballs relacionats amb l'acció sobre el terreny que en l'expressió de l'organisme consultant pretenen transformar activament la realitat d'una zona natural en la qual s'inclouen, a més dels treballs de repoblació forestal de nova planta, treballs de recuperació ambiental de zones degradades, actuacions infraestructurals de millora d'hàbitats, han de ser qualificats com a contractes d'obres, mentre que les labors de mer manteniment d'hàbitats, que no suposen introducció de nous peus, alteracions de paisatge, ni canvis en estructura de les masses vegetals, entre les quals s'inclouen els treballs puntuals de retirada de residus, podes simples sobre branques mortes o treballs similars, són pròpies de contractes de serveis, en el segon.*

És procedent ara, per tant, valorar la consulta formulada en l'àmbit normatiu actual:



- Llei 9/2017, de 8 de novembre, de contractes del sector públic, per la qual es transposen a l'ordenament jurídic espanyol les directives del Parlament Europeu i del Consell 2014/23/UE i 2014/24/UE, de 26 de febrer de 2014. (LCSP)
- Reial decret 1098/2001, de 12 d'octubre, pel qual s'aprova el Reglament general de la Llei de contractes de les administracions públiques. (RGC)

I en aquest sentit, cal destacar el que es recull en l'article 13 de l'LCSP, indicat en l'informe del Servei d'Ordenació i Gestió Forestal, quan en el punt 2 inclou entre les actuacions que han de ser enteses com a «obra» *la realització de treballs que modifiquen la forma o substància del terreny o del seu vol, o de millora del medi físic o natural.*

De les dades proporcionades per la Direcció General de Medi Natural i d'Avaluació Ambiental recollides en l'informe del Servei d'Ordenació i Gestió Forestal es dedueix que la totalitat dels treballs, bé de manera individual bé formant part d'una actuació conjunta, *contribueixen a modificar la forma o substància del terreny o del seu vol, o de millora del medi físic o natural* i, conseqüentment, han de ser entesos com a «obra».

Els treballs indicats en l'informe del Servei d'Ordenació i Gestió Forestal de la Direcció General de Medi Natural i d'Avaluació Ambiental podrien emmarcar-se en el sistema d'identificació i categorització de totes les activitats econòmiques susceptibles de ser contractades, mentre no hi haja epígrafs més específics, en els codis CPV següents:

Codi CPV	Descripció
45100000-8	Treballs de preparació del terreny
45110000-1	Treballs de demolició d'immobles i moviment de terres
45111000-8	Treballs de demolició, esplanació i neteja del terreny
45111100-9	Treballs de demolició
45111200-0	Treballs d'esplanació i neteja del terreny
45111213-4	Treballs de neteja del terreny
45111214-1	Treballs d'evacuació d'enderrocs de demolició
45111220-6	Treballs de desbrossament
45111230-9	Treballs d'estabilització del terreny
45111240-2	Treballs de drenatge del terreny
45111250-5	Treballs d'estudi del sòl
45111291-4	Treballs d'ordenació del terreny
45111300-1	Treballs de desmantellament
45112000-5	Treballs d'excavació i moviment de terres
45112100-6	Treballs d'excavació de rases
45112200-7	Treballs de desmunt de sòls
45112210-0	Treballs d'alçament de les capes superficials
45112300-8	Treballs de rebliment i recuperació del sòl
45112310-1	Treballs de rebliment
45112320-4	Treballs de recuperació del sòl
45112330-7	Treballs de recuperació del terreny
45112340-0	Treballs de descontaminació de sòls
45112350-3	Aprofitament de terres estèrils
45112360-6	Treballs de rehabilitació del sòl
45112400-9	Treballs d'excavació
45112440-1	Terraplenament de vessants

45112441-8	Treballs de terraplenament
45112500-0	Treballs de moviment de terres
45112600-1	Tall i rebliment
45112700-2	Treballs de paisatgisme
45262522-6	Treballs de maçoneria
45262600-7	Treballs de construcció especialitzats diversos
45262620-3	Murs de contenció
45262640-9	Treballs de millora del medi ambient

Aprofundint en la qüestió, els treballs indicats han de ser considerats com una inversió, atés que, o augmenten el valor dels béns o, en menor mesura, eviten que es devalue. En ambdós casos s'aconsegueix amb la realització de diferents tipus d'obres de les recollides en l'article 232 de l'LCSP.

Únicament els treballs identificats com a “*processament d'arbres caiguts*” i, “*recollida, treta i apilament de residus*”, de manera aïllada, no serien susceptibles *a priori* de ser considerats com a «obra», no així si formen part d'una actuació major que supose modificació del mitjà o treball de silvicultura.

CONCLUSIONS

PRIMERA. Els treballs indicats en l'informe del Servei d'Ordenació i Gestió Forestal de la Direcció General de Medi Natural i d'Avaluació Ambiental poden emmarcar-se en la classificació d'obres establida en l'article 232 de l'LCSP a l'efecte de redacció de projectes i ser tramitats com a contractes d'obres.

SEGONA. Únicament els treballs identificats com a “*processament d'arbres caiguts*” i, “*recollida, treta i apilament de residus*”, de manera aïllada, no serien susceptibles *a priori* de ser considerats com a «obra», no així si formen part d'una actuació major que supose modificació del mitjà o treball de silvicultura.

Aquest informe s'emeta a l'empara del que es disposa en els articles 2.1 i 9 del Decret 35/2018, de 23 de març, del Consell, pel qual es regula la Junta Superior de Contractació Administrativa de la Generalitat Valenciana, i tindrà caràcter no vinculant. Per tant, l'òrgan consultant podrà adoptar la seua decisió ajustant-se o apartant-se del criteri de la Junta, amb l'obligació de motivar la seua decisió en aquest últim cas.

LA SECRETÀRIA

v. i p. DEL PRESIDENT
SOTSSECRETARI D'HISENDA I MODEL ECONÒMIC

APROVAT PER LA JUNTA SUPERIOR
DE CONTRACTACIÓ ADMINISTRATIVA
en data 15 de desembre de 2021