

JUNTA SUPERIOR DE CONTRACTACIÓ ADMINISTRATIVA
Carrer d'Amadeu de Savoia, 2-5a Planta
46010-VALÈNCIA
Telf. 96 1613072

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

INFORME 10/2021, DE 15 DE DICIEMBRE DE 2021 NATURALEZA JURÍDICA Y NORMATIVA APLICABLE A LOS CONTRATOS DE TRABAJOS SELVÍCOLAS DESCRITOS POR LA DIRECCIÓN GENERAL DE MEDIO NATURAL Y DE EVALUACIÓN AMBIENTAL

ANTECEDENTES

En fecha 24 de noviembre de 2021, ha tenido entrada en la Secretaría de la Junta Superior de Contratación Administrativa solicitud de informe de la Dirección General de Medio Natural y de Evaluación Ambiental mediante la que formula consulta del siguiente tenor literal:

“En relación con la naturaleza jurídica y normativa aplicable a los contratos consistentes en trabajos selvícolas se han emitido dos informes por parte de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado.

Por una parte, el **Informe 22/91, de 26 de noviembre de 1991, "Aplicación de la normativa reguladora del contrato de obra a la realización de trabajos de tratamientos selvícolas"**, en el cual el Director de la Agencia de Medio Ambiente de la Comunidad de Madrid elevó consulta a la Junta Consultiva de Contratación Administrativa sobre la naturaleza jurídica y normativa aplicable a los contratos consistentes en tratamientos selvícolas, con el fin de aclarar su calificación.

Dicho informe **concluyó que cabe tipificar como contratos administrativos de obras aquéllos cuyo objeto sea la ejecución material de trabajos de selvicultura en los montes y por tanto, deben tramitarse como contratos administrativos de obras**. Se establecía que los trabajos consisten en "llevar a cabo los tratamientos selvícolas como medio para una utilización racional de los recursos naturales renovables del monte, de modo que se garantice la persistencia y equilibrio de la masa forestal", Es decir, más que de la mera conservación o mantenimiento de bienes inmuebles ya existentes, se trata de realizar unos trabajos de selvicultura destinados a crear una masa forestal adulta a partir de una repoblación inicial ejecutada previamente que de forma directa inciden en la mejora del medio físico o natural.

Posteriormente, por el Organismo autónomo Parques Nacionales se realizó consulta a la Junta Consultiva de Contratación Administrativa con el objeto de aclarar algunos extremos relacionados con la catalogación como obras o servicios de diversas actividades que se realizan en el ámbito de los Parques Nacionales. A tenor de lo cual se formuló el **Informe 10/03, de 23 de julio de 2003. "Calificación de contratos que tienen por objeto actuaciones en el ámbito de la conservación de montes y trabajos selvícolas"**.

En este informe se solicitaba la diferenciación por una parte, de actuaciones que pretenden transformar activamente la realidad de una zona natural, en las que se incluyen, además de los trabajos de repoblación forestal de nueva planta, trabajos de recuperación ambiental de zonas degradadas, actuaciones de mejora de hábitats y, en general, trabajos de alteración de la realidad natural, trabajos selvícolas que supongan un cambio en la estructura de edad, cortas continuas en rodales, distribución de pies, acciones de restauración hidrológica forestal, que se considerarían obras y por otra parte, plantean que existen las labores de mero mantenimiento de hábitats, que no suponen introducción de nuevos pies, ni cambios en estructura de las masas vegetales, en su

composición, o en el grado de cobertura vegetal, que califican de meras actuaciones "de técnica de jardinería" de mantenimiento de vegetación, como trabajos puntuales de retirada de residuos, podas simples sobre ramas muertas o trabajos similares en los que se parte de una estructura estable, que se quiere conservar en el sentido de mantener, y en donde la actuación es puntual y sin intervención que pretenda cambiar nada, en cuyo caso serían servicios.

La Junta Consultiva de Contratación Administrativa, reiterando su criterio expuesto anteriormente, concluyó en este Informe que todo trabajo relacionado con la acción sobre el terreno que pretende transformar activamente la realidad de una zona natural en la que se incluyen, además de los trabajos de repoblación forestal de nueva planta, trabajos de recuperación ambiental de zonas degradadas, actuaciones de mejora de hábitats, han de ser calificados como contratos de obras, mientras que las labores de mero mantenimiento de hábitats, que no supongan introducción de nuevos pies, alteraciones de paisaje, ni cambios en estructura de las masas vegetales, entre las que se comprenden los trabajos puntuales de retirada de residuos, podas simples sobre ramas muertas o trabajos similares son propias de contratos de servicios.

Estos dos informes fueron emitidos con la misma argumentación, pero conforme a la legislación aplicable en cada momento: para el primero la Ley de Contratos del Estado, el Reglamento General de Contratación del Estado y del Decreto 1005/1974, de 1 de abril, y para el segundo la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, Texto refundido aprobado por Real Decreto 2/2000, de 16 de junio, y su Reglamento General, toda vez que el concepto de obra y el concepto de contrato de servicio, antes de asistencia, y su distinción permanecían invariables en cuanto afecta a la consulta.

Con 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 su artículo 13 introduce una nueva definición del contrato de obra:

Artículo 13. Contrato de obras.

1. Son contratos de obras aquellos que tienen por objeto uno de los siguientes:

a) La ejecución de una obra, aislada o conjuntamente con la redacción del proyecto, o la realización de alguno de los trabajos enumerados en el Anexo I.

b) La realización, por cualquier medio, de una obra que cumpla los requisitos fijados por la entidad del sector público contratante que ejerza una influencia decisiva en el tipo o el proyecto de la obra.

2. Por «obra» se entenderá el resultado de un conjunto de trabajos de construcción o de ingeniería civil, destinado a cumplir por sí mismo una función económica o técnica, que tenga por objeto un bien inmueble.

También se considerará «obra» la realización de trabajos que modifiquen la forma o sustancia del terreno o de su vuelo, o de mejora del medio físico o natural.

Por ello el servicio de Ordenación y Gestión Forestal, ha redactado un informe el 18 de noviembre de 2021, que esta Dirección General de Medio Natural y de Evaluación Ambiental hace suyo.

Con esta nueva definición ya no solo se consideran obra la realización de trabajos que modifiquen la forma o sustancia del terreno o de su vuelo, sino también los trabajos de **mejora del medio físico o natural**.

Por todo lo anterior, se eleva consulta a la Junta Superior de Contratación de la Generalitat sobre la naturaleza jurídica y la calificación de los contratos como obras de las actuaciones referidas en el citado informe del servicio de Ordenación y Gestión Forestal que se adjunta a esta consulta.

Todo ello, de acuerdo, con el artículo 2 del Decreto 35/2018, de 23 de marzo, del Consell, por el que se regula la Junta Superior de Contratación Administrativa, el Registro Oficial de Contratos de la Generalitat, el Registro de contratistas y empresas clasificadas de la Comunitat Valenciana y la Central de Compras de la Generalitat y se adoptan medidas respecto de la contratación centralizada."



Como continuación, el informe emitido por el servicio de Ordenación y Gestión Forestal que hace suyo la dirección general se presenta un relación de actuaciones forestales de mejora del medio físico o natural que indica suponen una mejora del medio ya que *repercuten en la defensa, recuperación, estabilidad y fertilidad de los suelos, minimizan los efectos de la escorrentía y pérdida de suelo con la reconstrucción y construcción de barreras físicas (albarradas, muros de mampostería, terrazas, fajinas) y protección frente a la erosión. A saber:*

- Restauración ambiental, en las que se llevan a cabo tratamientos de la vegetación preexistente, eliminación de la vegetación circundante que establezca competencia con las especies que se van a introducir en la repoblación a realizar, desbroces selectivos, preparación del suelo y plantación.
- Desbroces de matorral, mediante roza y trituración.
- Arreglo de cárcavas y zonas erosionadas por lluvias.
- Procesado de árboles caídos.
- Tratamientos de ayuda a la regeneración natural, clareo y poda en montes de densidad alta. Corta de pies sobrantes y de las ramas bajas.
- Recogida, saca y apilado de residuos procedentes de rozas, podas, claras y clareos en las que se extraen principalmente los pies ahogados, dañados, muertos, dominados. La preparación de madera procedente de árboles ya cortados, incluye el desrame, descopado, tronzado y apilado de la madera en la posición correcta para su posterior desembosque, así como la recogida, saca y apilado de residuos procedentes de claras y clareos y acordonado de los mismos en calles para su posterior triturado.
- Tratamientos dirigidos a reducir la cobertura y altura del combustible de superficie para limitar la intensidad potencial del fuego.
- Tratamiento de la madera muerta con el objetivo de mejora ecológica, ambiental y paisajística, en rodales en los que todavía permanece madera seca, en pie o derribada, teniendo esta un impacto paisajístico importante. Esta madera en pie genera un elevado riesgo de erosión en las zonas de fuertes pendientes, por los huecos que se producen en el suelo como consecuencia de su caída por causas naturales.
- Construcción de fajinas para evitar la erosión con los restos de árboles cortados.
- Mejora del suelo mediante la aportación de astillas o mulch de restos vegetales (paja del arroz...)
- Reparación o construcción de muros y albarradas de mampostería con el objetivo de mantener los taludes, tanto en barrancos como en laderas.
- Mejora de los accesos existentes: Se mejoran las características de la explanada y el firme allá donde sea necesario, con la finalidad de conseguir caminos transitables que ofrezcan una buena resistencia a la deformación producida por el tránsito de vehículos y sea poco sensible a la presencia de agua. Donde sea necesario se dimensiona un sistema eficaz de evacuación de agua que facilite la conservación y
- Mantenimiento de la red viaria, así como las estructuras de contención de taludes necesarios para asegurar la estabilidad y conservación de la pista.
- Puntos de agua para la fauna, red de puntos de agua para fauna de tipo charca o navajo, en las zonas afectadas por incendios para que puedan ser utilizados por la fauna, tanto para ser colonizadas por anfibios como para mejorar la disponibilidad hídrica para el resto de fauna.
- Trabajos de silvicultura preventiva para incrementar la capacidad de respuesta de los ecosistemas frente a nuevos incendios: tratamientos de reducción de combustible vertical y/o horizontal en las localizaciones con masa adulta remanente que requieran de este tipo de tratamientos para favorecer su labor, como fuentes semilleras.
- Trabajos preparatorios de la vegetación, independientemente de su estrato, fracción de cabida cubierta o especie, destinados a la modificación del combustible con objeto de reducir la intensidad del fuego, o servir de punto de apoyo para la aplicación de tácticas destinadas a la extinción de incendios forestales.
- Eliminación de flora exótica y recuperación de formaciones vegetales ribereñas autóctonas.
- Eliminación de flora exótica en medio dunar y restauración de su morfología y dinamismo.
- Reducción de la competencia en formaciones vegetales para incrementar su vigor y resistencia frente a fenómenos climáticos adversos y mejora de la estructura de los hábitats de interés comunitario.

- Restauración de la hidrología de zonas húmedas

Incide el informe del servicio en la cuestión que se plantea cuando indica las bondades sobre el medio de las actuaciones selvícolas de mejora en distintos ámbitos: crecimiento y desarrollo de la masa forestal, persistencia, estabilidad y potenciación de formaciones de mayor valor ecológico y complejidad estructural, estado fitosanitario, equilibrio biológico y recuperación paisajística, sin olvidar la adecuación al uso público. También la reducción de la carga de combustible, riesgo de incendio y la mejora de las condiciones de extinción.

Destaca en su argumentación los siguientes extremos:

1. Las actuaciones mejoran el medio físico o natural.
2. *Los bienes a los que se refieren tienen la naturaleza de inmuebles, tanto los montes o terrenos forestales como los árboles y plantas y frutos pendientes, mientras estuvieren unidos a la tierra o formaran parte integrante del inmueble como establece el artículo 334.2 del Código Civil.*
3. *Las acciones conllevan, en la mayoría de casos, maquinaria especializada, suponen unidades de obra medibles que están organizadas presupuestariamente sobre esa premisa y que pueden ser, finalmente, objeto claro y nítido de comprobación, verificación, recepción y seguimiento.*
4. *Previamente a la tramitación de la adjudicación de la realización de estos trabajos, de conformidad con el artículo 231 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, se elabora, supervisa, en su caso, y se aprueba el correspondiente **proyecto o memoria valorada**, que definirá con precisión el objeto del contrato y comprende los documentos establecidos para los proyectos en el artículo 233 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.*

Añade a lo anterior relación de unidades de obra utilizadas para ejecutar los trabajos de referencia.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

La cuestión que se somete a consulta, como se indica en la propia solicitud así como en el informe emitido por el Servicio de Ordenación y Gestión Forestal, por cuestiones similares ya ha sido objeto de dos informes previos emitidos por la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado.

- Informe 22/91, de 26 de noviembre de 1991, "Aplicación de la normativa reguladora del contrato de obra a la realización de trabajos de tratamientos selvícolas"
- Informe 10/03, de 23 de julio de 2003, "Calificación de contratos que tienen por objeto actuaciones en el ámbito de la conservación de montes y trabajos selvícolas".

En ambos casos, aun siendo el marco normativo vigente distinto, Ley de Contratos del Estado y Reglamento General de Contratación y Decreto 1005/1974, de 1 de abril, para el primero y, Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, Texto refundido aprobado por Real Decreto 2/2000, de 16 de junio, y su Reglamento General para el segundo se concluye de forma similar: *los trabajos de tratamiento selvícolas han de ser tramitados como contratos administrativos de obras en el primero y, todo trabajo relacionado con la acción sobre el terreno que en la expresión del Organismo consultante pretenden transformar activamente la realidad de una zona natural en la que se incluyen, además de los trabajos de repoblación forestal de nueva planta, trabajos de recuperación ambiental de zonas degradadas, actuaciones infraestructurales de mejora de hábitats, han de ser calificados como contratos de obras, mientras que las labores de mero mantenimiento de hábitats, que no supongan introducción de nuevos pies, alteraciones de paisaje, ni cambios en estructura de las masas vegetales, entre las que se comprenden los trabajos puntuales de retirada de residuos, podas simples sobre ramas muertas o trabajos similares son propias de contratos de servicios en el segundo.*



Procede ahora pues valorar la consulta formulada en el ámbito normativo actual:

- 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)
- Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento general de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas. (RGC)

Y en este sentido hay que destacar lo recogido en el artículo 13 de la LCSP, indicado en el informe del Servicio de Ordenación y Gestión Forestal, cuando en su punto 2 incluye entre las actuaciones que deben ser entendidas como «obra» *la realización de trabajos que modifiquen la forma o sustancia del terreno o de su vuelo, o de mejora del medio físico o natural.*

De los datos proporcionados por la Dirección General de Medio Natural y de Evaluación Ambiental recogidos en el informe del Servicio de Ordenación y Gestión Forestal se deduce que la totalidad de los trabajos, bien de forma individual bien formando parte de una actuación conjunta, *contribuyen a modificar la forma o sustancia del terreno o de su vuelo, o de mejora del medio físico o natural* y consecuentemente deben ser entendidos como «obra».

Los trabajos relacionados en el informe del Servicio de Ordenación y Gestión Forestal de la Dirección General de Medio Natural y de Evaluación Ambiental podrían enmarcarse en el sistema de identificación y categorización de todas las actividades económicas susceptibles de ser contratadas mediante , en tanto no existan epígrafes más específicos, en los códigos CPV siguientes:

Código CPV	Descripción
45100000-8	Trabajos de preparación del terreno
45110000-1	Trabajos de demolición de inmuebles y movimiento de tierras
45111000-8	Trabajos de demolición, explanación y limpieza del terreno
45111100-9	Trabajos de demolición
45111200-0	Trabajos de explanación y limpieza del terreno
45111213-4	Trabajos de limpieza del terreno
45111214-1	Trabajos de evacuación de escombros de demolición
45111220-6	Trabajos de desbrozo
45111230-9	Trabajos de estabilización del terreno
45111240-2	Trabajos de drenaje del terreno
45111250-5	Trabajos de estudio del suelo
45111291-4	Trabajos de ordenación del terreno
45111300-1	Trabajos de desmantelamiento
45112000-5	Trabajos de excavación y movimiento de tierras
45112100-6	Trabajos de excavación de zanjas
45112200-7	Trabajos de desmonte de suelos
45112210-0	Trabajos de levantamiento de las capas superficiales
45112300-8	Trabajos de relleno y recuperación del suelo
45112310-1	Trabajos de relleno
45112320-4	Trabajos de recuperación del suelo
45112330-7	Trabajos de recuperación del terreno
45112340-0	Trabajos de descontaminación de suelos
45112350-3	Aprovechamiento de tierras estériles

45112360-6	Trabajos de rehabilitación del suelo
45112400-9	Trabajos de excavación
45112440-1	Terraplenado de laderas
45112441-8	Trabajos de terraplenado
45112500-0	Trabajos de movimiento de tierras
45112600-1	Corte y relleno
45112700-2	Trabajos de paisajismo
45262522-6	Trabajos de mampostería
45262600-7	Trabajos de construcción especializados diversos
45262620-3	Muros de contención
45262640-9	Trabajos de mejoramiento del medio ambiente

Profundizando en la cuestión, los trabajos relacionados deben ser considerados como una inversión dado que, o aumentan el valor de los bienes, o en menor medida, evitan que se deprecie. En ambos casos se consigue con la realización de distintos tipos de obras de las recogidas en el artículo 232 de la LCSP.

Unicamente los trabajos identificados como *“procesado de árboles caídos”* y, *“recogida, saca y apilado de residuos”*, de forma aislada, no serían susceptibles a priori de ser considerados como *«obra»*, no así si forman parte de una actuación mayor que suponga modificación del medio o trabajo de silvicultura.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- Los trabajos relacionados en el informe del Servicio de Ordenación y Gestión Forestal de la Dirección General de Medio Natural y de Evaluación Ambiental pueden enmarcarse en la clasificación de obras establecida en el artículo 232 de la LCSP a los efectos de redacción de proyectos y ser tramitados como contratos de obras.

SEGUNDA .- Unicamente los trabajos identificados como *“procesado de árboles caídos”* y, *“recogida, saca y apilado de residuos”*, de forma aislada, no serían susceptibles a priori de ser considerados como *«obra»*, no así si forman parte de una actuación mayor que suponga modificación del medio o trabajo de silvicultura.

El presente Informe se emite al amparo de lo dispuesto en los artículos 2.1 y 9 del Decreto 35/2018, de 23 de marzo, del Consell, por el que se regula la Junta Superior de Contratación Administrativa de la Generalitat Valenciana, y tendrá carácter no vinculante. Por tanto, el órgano consultante podrá adoptar su decisión ajustándose o apartándose del criterio de la Junta, con la obligación de motivar su decisión en este último caso.

LA SECRETARIA

Vº Bº DEL PRESIDENTE
SUBSECRETARIO DE HACIENDA Y MODELO ECONÓMICO.

APROBADO POR LA JUNTA SUPERIOR
DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA
en fecha 15 de diciembre de 2021

