

**Recurso 492/2025**  
**Resolución 565/2025**  
**Sección Segunda**

## **RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE RECURSOS CONTRACTUALES DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA**

Sevilla, 12 de septiembre de 2025.

**VISTO** el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad [REDACTED], contra su exclusión del procedimiento de licitación del contrato denominado «Aprovechamiento cinegético en montes públicos de la provincia de Jaén», (Expte. CONTR 2024 1238896), en relación al Lote 8 denominado Calar del Mundo y Poyatos de las Collejas, promovido por la Agencia de Medio Ambiente y Agua de Andalucía, M. P., agencia pública empresarial adscrita a la Consejería de Sostenibilidad y Medio Ambiente de la Junta de Andalucía, este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente

### **RESOLUCIÓN**

#### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.** El 12 de junio de 2025, se publicó en el perfil de contratante en la Plataforma de Contratación de la Junta de Andalucía el anuncio de licitación, por procedimiento abierto y tramitación ordinaria, del contrato de administrativo especial indicado en el encabezamiento de esta resolución, día en que asimismo los pliegos fueron puestos a disposición de las personas interesadas a través del citado perfil. El valor estimado del contrato asciende a 216.153,30 € euros.

A la presente licitación le es de aplicación 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). Igualmente, se rige por el Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público y por el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (en adelante RGLCAP), aprobado por el Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, en cuanto no se opongan a lo establecido en la citada LCSP.

El órgano de contratación mediante resolución de 20 de agosto de 2025 excluye a la entidad recurrente por no concurrir en el licitador las circunstancias que le habilitan ser adjudicatario del coto licitado con matrícula J-11399 (lote 8). Se le notifica el día 26.

**SEGUNDO.** El 29 de agosto de 2025, tuvo entrada en el registro de este Tribunal escrito de recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad recurrente, contra la citada resolución de exclusión de su oferta.

Mediante oficio de la Secretaría del Tribunal, de 29 de agosto de 2025, se da traslado al órgano de contratación del citado escrito de recurso y se le solicita que aporte el informe sobre el mismo, así como la documentación necesaria para su tramitación y resolución. Tras reiterar la petición de documentación, con fecha 3 de

septiembre, finalmente, el órgano de contratación remitió parcialmente la documentación requerida el día 4 de septiembre.

Por último, el 4 de septiembre de 2025, la Secretaría del Tribunal concedió un plazo de 5 días hábiles a la otra entidad licitadora para que formulara las alegaciones al recurso interpuesto que considerasen oportunas, no habiéndose recibido ninguna en el plazo establecido para ello.

**TERCERO.** Respecto del expediente remitido al Tribunal, se traslada de forma sesgada. El índice no está siquiera numerado correctamente, ni ordenado en la forma que ha prescrito el artículo 70 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo común de las Administraciones Públicas, conforme la interpretación de la Sala tercera del Tribunal Supremo realizada en la Sentencia de 14 de diciembre de 2021 (rec. 112/2020), la cual expone:

*“El artículo 70 de la Ley 39/2015, nos dice lo que se entiende por expediente administrativo, esto es un conjunto ordenado de documentos que sirven de antecedente a la resolución Administrativa o en el caso de impugnación de disposiciones generales los antecedentes de aquellas. El mismo precepto nos indica en su apartado segundo que tendrá formato electrónico con un índice de todos los documentos en línea con las previsiones de la derogada Ley 11/2007, de 22 de junio, sobre Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos, artículo 32. Añade que, cuando en virtud de una norma- en lo que a la jurisdicción contencioso-administrativa concierne el artículo 48 de la LJCA -, sea preciso remitir el expediente electrónico se hará de acuerdo con lo previsto en el Esquema Nacional de Interoperabilidad y en las correspondientes Normas Técnicas de Interoperabilidad y acompañado de un índice que garantiza su integridad e inmutabilidad. El artículo 48 de la LJCA en su apartado cuarto exige también un índice, lo que resulta razonable a la hora de permitir una consulta ordenada de toda la documentación obrante. Ese índice lateral izquierdo cuando el expediente es electrónico ha de permitir su consulta desplegando las hojas sin necesidad de visualizar todas las páginas cada vez que se opte por comprobar o contrastar un dato. Lo anterior es lo que permiten los documentos digitalizados en PDF con el servicio de índice, es decir al colocar el cursor sobre el apartado correspondiente se abre en la página buscada, aunque el documento en PDF tenga miles de páginas*

*En lugar del modo presentación, que facilita la consulta por razón de la digitalización efectuada al transformar la información original en papel en información digital con su adecuada clasificación que comporte una búsqueda ágil para su recuperación, se ha confeccionado con el modo amontonamiento, es decir un simple escaneado de las hojas de papel del expediente administrativo original. Se impide así la búsqueda ágil que es el objetivo último de la Administración digital, obligando, en cambio, a visualizar todas y cada una de las hojas en la pantalla del ordenador cada vez que se consulta un documento”.*

El poder adjudicador además de remitir el expediente sesgado, lo remite a través de ese amontonamiento de hojas, sin orden ninguno intuitivo, lo que dista de la forma legal preceptiva, lo cual supone una infracción procedimental.

Si bien el expediente, el informe al recurso, así como la documentación necesaria para su tramitación y resolución ha sido remitido por el órgano de contratación en plazo, no ha sido necesario tener en cuenta la ulterior tramitación del recurso dado el contenido del recurso especial.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

### PRIMERO. Competencia.



Este Tribunal resulta competente para resolver en virtud de lo establecido en el artículo 46 de la LCSP y en el Decreto 332/2011, de 2 de noviembre, por el que se crea el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía.

## **SEGUNDO. Legitimación.**

Ostenta legitimación la entidad recurrente para la interposición del recurso dada su condición de licitadora en el procedimiento de adjudicación, cuya oferta ha sido excluida de acuerdo con el artículo 48 de la LCSP.

## **TERCERO. Acto recurrible.**

En el presente supuesto el recurso se interpone contra la exclusión de una oferta en un contrato denominado administrativo especial cuyo valor estimado es superior a cien mil euros, convocado por un ente del sector público con la condición de poder adjudicador, por lo que a priori el acto recurrido es susceptible de recurso especial en materia de contratación al amparo de lo dispuesto en el artículo 44 apartados 1 y 2.b) de la LCSP.

No obstante, debemos observar el contenido del pliego de cláusulas administrativas particulares (en adelante, PCAP) expresa en sus cláusulas 1 y 2 lo siguiente:

*“El contrato a que se refiere el presente Pliego tiene por objeto el aprovechamiento cinegético en Montes Públicos de la Comunidad Autónoma de Andalucía que se encuentran especificados en el Anexo II de este Pliego, a celebrar por la Consejería de Sostenibilidad y Medio Ambiente durante el período determinado en el anexo I a cambio de un precio de manera compatible con el equilibrio natural.*

*Se entiende por aprovechamiento cinegético todos los productos con valor de mercado característicos de la actividad en terrenos cinegéticos, entre los que se incluyen las piezas de caza y desmogues.*

*El aprovechamiento cinegético se realizará conforme las previsiones de un plan técnico de caza previamente aprobado. Sin dicho plan técnico, no se podrá realizar ningún tipo de actividad cinegética en los terrenos adjudicados. En el caso de emergencias, epizootias y sanidad cinegética, cuando exista una situación de emergencia que conlleve daños o situaciones de riesgo para las especies cinegéticas o sus hábitats, como consecuencia de circunstancias excepcionales de tipo meteorológico, biológico, sanitario y ecológico de especial gravedad, la Dirección General podrá adoptar con la debida justificación la modificación de los planes técnicos de caza del terreno cinegético afectado mediante la figura de un Plan Integrado, quedando por tanto el aprovechamiento regulado a través del mismo. En este caso el adjudicatario deberá acogerse a la ejecución del Plan Integrado durante la temporada en curso pudiendo renunciar al contrato en el resto de temporadas.*

*Así mismo, el contratista podrá acogerse voluntariamente a lo estipulado en el Plan Integrado para todas las temporadas restantes de la adjudicación El objeto del contrato a que se refiere el presente pliego será el establecido en el anexo I. (...)*

Más adelante en cuanto al régimen jurídico se expresa que:

*“La gestión de la caza en estos terrenos responde a la doble finalidad de conservar y fomentar los recursos cinegéticos, así como, de facilitar el ejercicio de la caza en régimen de igualdad de oportunidades.*

*El contrato a que se refiere el presente pliego de aprovechamiento de los terrenos cinegéticos de gestión pública es de naturaleza administrativa especial conforme a lo establecido en el artículo 25.1, letra b) 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) y se regirá en cuanto a su preparación, adjudicación, efectos y extinción, en primer término por sus normas específicas. Así mismo y a continuación le será de aplicación el presente Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares, el Pliego de Prescripciones Técnicas Particulares, las disposiciones comunes a los contratos previstas en la LCSP, el Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, por el que se desarrolla parcialmente el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (en adelante RGLCAP), aprobado mediante Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, en cuanto no se opongan a lo dispuesto por la LCSP y a las cláusulas contenidas en el presente pliego y por el Decreto 39/2011, de 22 de febrero, por el que se establece la organización administrativa para la gestión de la contratación de la Administración de la Junta de Andalucía y se regula el régimen de bienes y servicios homologados; supletoriamente se aplicarán las restantes normas de derecho administrativo y, en su defecto, las normas de derecho privado”.*

A pesar de que el contrato se califica como de naturaleza administrativa especial conforme a lo establecido en el artículo 25.1, letra b) de la LCSP, ha de examinarse el objeto y relación jurídica que se entabla con el presente negocio jurídico, a fin de determinar la verdadera naturaleza jurídica del negocio jurídico que perfilan los pliegos.

Se trata, en efecto, de ceder durante cinco años el derecho a cazar en un monte incluido en el catálogo de utilidad pública y que, por ello, tiene la condición de demanial, de acuerdo con el 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 Disposición Final 2ª, a cambio de un precio pagadero anualmente, denominado canon, que se calcula en euros por hectáreas, 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 artículo 78 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales (Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio).

Este Tribunal considera que la reforma realizada de la LM por la Ley 21/2015, de 20 de julio, supone la vigencia de la categoría de los contratos administrativos especiales relativos a los aprovechamientos forestales, pues así se expone en la Exposición de Motivos, apartado IV, párrafo tercero, siendo su regulación básica la establecida en el artículo 36.8 LM.

No obstante, el artículo 36.4 LM recoge el supuesto como es el presente, cual es la enajenación pura y simple de los aprovechamientos forestales. Siendo esto así, la fórmula para llevarlos a cabo contemplada en la legislación 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 cuando el objeto principal sea realizar mejoras en el monte, supuesto contemplado en el artículo 36.6 LM.



De esta suerte, si bien la Disposición Adicional Cuarta de la Ley 2/1992, de 15 de junio, Forestal de Andalucía expresa que:

*“Los contratos administrativos de aprovechamientos forestales, con excepción de los apícolas, que realice la Administración de la Junta de Andalucía, se regirán por lo dispuesto en la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas y, en especial, por las normas reguladoras del contrato de obras”.*

El tenor del mismo debe quedar atemperado con la legislación básica posterior introducida con la reforma operada en la LM que hemos abordado, de tal modo que la calificación de contrato administrativo especial corresponde solo a aquellos negocios jurídicos que no comprendan como valor preponderante la enajenación del aprovechamiento a cambio de precio, puesto 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).

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.

#### **CUARTO. Remisión del recurso al órgano competente.**

En atención al principio de colaboración interadministrativa, procede remitir el escrito de recurso presentado ante este Tribunal al órgano competente, de conformidad con lo previsto en el artículo 116.a) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y con el artículo 14.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

Por lo expuesto, vistos los preceptos legales de aplicación, este Tribunal

#### **ACUERDA**

**PRIMERO.** Inadmitir el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la [REDACTED], contra su exclusión del procedimiento de licitación del contrato denominado «Aprovechamiento cinegético en montes públicos de la provincia de Jaén», (Expte. CONTR 2024 1238896), en relación al Lote 8 denominado Calar del Mundo y Poyatos de las Collejas, promovido por la Agencia de Medio Ambiente y Agua de Andalucía, M. P., agencia pública empresarial adscrita a la Consejería de Sostenibilidad y Medio Ambiente de la Junta de Andalucía, al no referirse a un contrato susceptible de recurso especial.

**SEGUNDO.** Remitir el escrito de recurso a la Agencia de Medio Ambiente y Agua de Andalucía, M. P. de conformidad con lo previsto en el artículo 116.a) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y con el artículo 14.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

**NOTIFÍQUESE** la presente resolución a todas las partes interesadas en el procedimiento.

Esta resolución es definitiva en vía administrativa y contra la misma solo cabrá la interposición de recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente a la recepción de su 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.

