

Expte: 2020/20405

ORDEN DEL CONSEJERO DE TRANSICIÓN ECOLÓGICA, LUCHA CONTRA EL CAMBIO CLIMÁTICO Y PLANIFICACIÓN TERRITORIAL, POR LA QUE SE ESTIMAN LOS RECURSOS DE ALZADA INTERPUESTOS POR EL COLEGIO OFICIAL DE INGENIEROS TÉCNICOS FORESTALES Y EL COLEGIO OFICIAL DE INGENIEROS DE MONTES, EN RELACIÓN CON EL ANUNCIO DE LICITACIÓN Y LOS PLIEGOS DE LA CONTRATACIÓN POR CARTOGRÁFICA DE CANARIAS, S.A. (GRAFCAN) DEL SERVICIO “ACTUALIZACIÓN DEL MAPA DE VEGETACIÓN DE CANARIAS EN LA ISLA DE FUERTEVENTURA”

Examinado el expediente de ambos recursos de alzada, identificado con el n.º 2020/20405.

Vista la propuesta del Secretario General Técnico, firmada por el Viceconsejero de Planificación Territorial y Transición Ecológica por suplencia de aquél.

Teniendo en cuenta los siguientes

ANTECEDENTES

1º.- Con fecha 7 de julio de 2020, CARTOGRÁFICA DE CANARIAS, S.A. (GRAFCAN) publica en la Plataforma de Contratación del Sector Público anuncio de licitación de la contratación, mediante procedimiento abierto y tramitación ordinaria, del servicio “*ACTUALIZACIÓN DEL MAPA DE VEGETACIÓN DE CANARIAS EN LA ISLA DE FUERTEVENTURA*” (con un valor estimado de 63.465,48 euros), y al que se acompañan los pliegos que deben regir dicha contratación.

2º.- Entre los criterios de solvencia recogidos en la cláusula 5 del pliego de cláusulas administrativas particulares, aparece, en particular, el siguiente: “5.2 SOLVENCIA TÉCNICA O PROFESIONAL...
A.2) PERSONAL CUALIFICADO: – REQUISITO: *La empresa dispondrá para la ejecución del presente servicio de al menos los siguientes perfiles profesionales, donde una misma persona no podrá cumplir con más de un perfil, de los que se indican a continuación*”:

Nº	Denominación	Perfil profesional	Experiencia
1	Jefe de Proyecto	Graduado o Licenciado en Biología (o bien los títulos oficiales que se homologan a éste, de acuerdo con lo establecido en la normativa vigente) o Graduado en Ciencias Ambientales.	Al menos 10 años en trabajos relacionados con la Cartografía de la Vegetación en Canarias.





1	Experto en Biología	Graduado o Licenciado en Biología (o bien los títulos oficiales que se homologan a éste, de acuerdo con lo establecido en la normativa vigente) o Graduado en Ciencias Ambientales.	Al menos 5 años en trabajos relacionados con la Cartografía de la Vegetación en Canarias.
1	Experto SIG	Graduado o Licenciado en Geografía o graduado en Ingeniería Geomática y Topografía.	Al menos 5 años en trabajos relacionados con la Cartografía de la Vegetación en Canarias.
1	Delineante	Técnico o técnico superior, u otras titulaciones académicas afines del mismo rango o superior.	Al menos 1 año en trabajos relacionados con cartografía.

3º.- Con fecha **20 de julio de 2020**, se recibe en esta Consejería de Transición Ecológica, Lucha contra el Cambio Climático y Planificación Territorial *“recurso especial en materia de contratación”* interpuesto por el COLEGIO OFICIAL DE INGENIEROS TÉCNICOS FORESTALES, mediante representación acreditada de D. José González Granados, *“contra la convocatoria de licitación mediante procedimiento abierto del “CONTRATO DE SERVICIOS DE ACTUALIZACIÓN DEL MAPA DE VEGETACIÓN DE CANARIAS EN LA ISLA DE FUERTEVENTURA” publicada el pasado día 7 de julio de 2020 en la Plataforma de Contratación del sector público habida cuenta de la exclusión injustificada de los Graduados en Ingeniería Forestal, Graduados en Ingeniería Forestal y del Medio Natural e Ingenieros Técnicos Forestales en los requisitos establecidos en la “solvencia técnica o profesional” del PLIEGO DE CLÁUSULAS ADMINISTRATIVAS PARTICULARES de dicho contrato, y se proceda a subsanar dicha exclusión a la mayor brevedad incluyendo a estas titulaciones universitarias en el mismo nivel que las titulaciones exigidas en los puestos de Jefe de Proyecto, Experto en Biología y Experto SIG”*, formulando, en síntesis, las siguientes alegaciones:

a) que *“La idoneidad de un Graduado en Ingeniería Forestal, Graduado en Ingeniería Forestal y del Medio Natural e Ingeniero Técnico Forestal en este ámbito es obvia e incontrovertible.*

No existe normativa que afirme qué técnico debe ser el idóneo para desempeñar un puesto de trabajo de estas características. Lo cual es totalmente lógico, pues para desempeñar este tipo de trabajos serán técnicos adecuados todos los que hayan adquirido esa formación en los estudios reglados cursados para la obtención del título, entre los que se encuentran, lógicamente los Graduado en Ingeniería Forestal, Graduado en Ingeniería Forestal y del Medio Natural e Ingeniero Técnico Forestal y podría ser incluso discutible la formación de otros títulos si recogidos en el pliego objeto de este recurso”.

A estos efectos, se señala expresamente que en los Anexos de los Reales Decretos 1457/1990 y 1458/1990, en los que se establece el título universitario oficial de Ingeniero Técnico Forestal (con sus respectivas especialidades) y las directrices generales propias de los planes de estudios conducentes a su obtención [la negrita es original], *“figuran como materias troncales por ejemplo las asignaturas: “Biología. Fisiología vegetal. **Botánica. Zoología.**”, “Selvicultura y repoblaciones. Pascicultura. **Inventariación**, dasometría y catastro” “Expresión Gráfica de la Ingeniería e Ingeniería Agroforestal, Ingeniería Cartográfica, Geodesia y Fotogrametría “...*





Además el apartado 3 “Objetivos” del ANEXO de la Orden CIN/324/2009, de 9 de febrero, por la que se establecen los requisitos para la verificación de los títulos universitarios oficiales que habiliten para el ejercicio de la profesión de Ingeniero Técnico Forestal (documento nº 6) dice que las competencias que los estudiantes (titulados universitarios de Grado) deben adquirir para el ejercicio de la profesión de Ingeniero Técnico Forestal son:

- Capacidad para comprender los **fundamentos biológicos**, químicos, físicos, matemáticos y de los sistemas de representación necesarios para el desarrollo de la actividad profesional, así como para **identificar los diferentes elementos bióticos y físicos del medio forestal y los recursos naturales renovables susceptibles de protección, conservación y aprovechamientos en el ámbito forestal.**
- **Capacidad para analizar la estructura y función ecológica de los sistemas y recursos forestales, incluyendo los paisajes.**
- ...
- **Capacidad para medir, inventariar y evaluar** los recursos forestales, aplicar y desarrollar las técnicas selvícolas y de manejo de todo tipo de sistemas forestales, parques y áreas recreativas, así como las técnicas de aprovechamiento de productos forestales **maderables y no maderables.**
- **Capacidad para resolver los problemas técnicos derivados de la gestión de los espacios naturales.**
- **Capacidad para gestionar y proteger las poblaciones de fauna forestal, con especial énfasis en las de carácter cinegético y piscícola.**
- ...
- **Capacidad para diseñar, dirigir, elaborar, implementar e interpretar proyectos y planes, así como para redactar informes técnicos, memorias de reconocimiento, valoraciones, peritajes y tasaciones.**
- ...

En el apartado 5 de Planificación de las Enseñanzas Topografía, destaca entre las competencias que los estudiantes deben adquirir, la botánica, la ecología, la topografía, los sistemas de información geográfica y teledetección.

Así pues, son competentes para la elaboración de “**Mapas de vegetación**” los Graduados en Ingeniería Forestal, Graduados en Ingeniería Forestal y del Medio Natural e Ingenieros Técnicos Forestales, pues la jurisprudencia tiene sentado desde hace muchos años el criterio de ligar las atribuciones de los técnicos con los estudios cursados para la obtención de sus titulaciones”.

b) que “Se adjuntan las directrices generales propias de los planes de estudios conducentes al título universitario de Licenciado en Biología y Licenciado en Ciencias Ambientales establecen las





competencias que los estudiantes deben adquirirse para la habilitación de cada una de estas profesiones reguladas.

- *Real Decreto 387/1991, de 22 de marzo, por el que se establece el título universitario oficial de Licenciado en Biología y las directrices generales propias de los planes de estudios conducentes a la obtención de aquél. (documento nº 7)*
- *Real Decreto 2083/1994, de 20 de octubre, por el que se establece el título universitario oficial de Licenciado en Ciencias Ambientales y se aprueban las directrices generales propias de los planes de estudios conducentes a la obtención de aquél. (documento nº 8).*

La simple comparativa de estas directrices generales propias con la Orden CIN/324/2009, de 9 de febrero, por la que se establecen los requisitos para la verificación de los títulos universitarios oficiales que habiliten para el ejercicio de la profesión de Ingeniero Técnico Forestal (documento nº 6), nos deja patente la idoneidad y competencia de cada uno de ellos en esta materia.

Sorprende sobremanera que los titulados en Ciencias Ambientales si estén considerados para realizar tareas profesionales en materia de botánica, cuando apenas cuentan con formación académica para ello y en cualquier caso es notablemente inferior a la que poseen los Graduados en Ingeniería Forestal, Graduados en Ingeniería Forestal y del Medio Natural e Ingenieros Técnicos Forestales”.

c) que se ha vulnerado el derecho fundamental a la igualdad, toda vez que las titulaciones de Graduado en Ingeniería Forestal, Graduado en Ingeniería Forestal y del Medio Natural e Ingeniero Técnico Forestal “*se ven impedidas para poder acceder en igualdad de condiciones al presente Pliego. Y ello, en el sentido de que sólo por Ley puede ser regulada la exigencia de las titulaciones académicas que sirven como mérito, por encima de otras, de forma que la Administración convocante no puede discrecionalmente disponer sobre las titulaciones a exigir en las bases de la convocatoria o en los pliegos de cláusulas administrativas particulares; sino que esta actividad esta reglada como pocas y esto es extrapolable a cualquier Pliego que emana de una administración pública como es este caso.*

La discriminación de no incluir a la titulación de Graduado en Ingeniería Forestal, Graduado en Ingeniería Forestal y del Medio Natural e Ingeniero Técnico Forestal en este pliego en igualdad de condiciones que las sí citadas resulta pues tan arbitraria e injustificada que de no procederse a la modificación de los Pliegos, el Colegio procederá con las acciones legales oportunas”.

4º.- Posteriormente, en fecha 23 de julio de 2020, tiene entrada, en relación con esa misma licitación, “*recurso de reposición*” interpuesto por el COLEGIO OFICIAL DE INGENIEROS DE MONTES, mediante representación acreditada de D. Eduardo Rojas Briales, “*contra el apartado del Pliego en el que se omite el título de ingeniero de montes en el requisito de personal cualificado (Jefe de Proyecto; Experto en Biología; Experto en SIG), y en su virtud, se acuerde declararlo contrario a derecho y proceda a su corrección, a fin de que sea incluida esta titulación en los tres casos*”, formulando, en síntesis, las siguientes alegaciones:





a) que “para llevar a cabo un mapa de vegetación sobre un determinado territorio es preciso una formación que aúne amplios conocimientos sobre vegetación, dasometría, y sobre cartografía y sistemas de información geográfica.

Es por ello que son los Ingenieros de Montes (y los Ingenieros Técnicos Forestales) es decir, los ingenieros de la rama forestal, los que suelen llevar a cabo este tipo de trabajos...

Partiendo de que se trata de un contrato de servicios para la elaboración de un mapa de vegetación, hay que tomar en consideración la formación en relación con la vegetación y su inventariación que reciben los Ingenieros de Montes.

Baste reseñar las materias troncales del título de ingeniero de montes que figuran en el anexo del Real Decreto 1456/1990

- *Ciencias del Medio Natural. Geología. Biología. **Fisiología Vegetal. Botánica.** Zoología. Edafología y Climatología*
- ***Ordenación y Protección de Sistemas Naturales.** Ordenación de montes, comarcas, cuencas hidrológicas. aguas continentales y faunas silvestres. Planificación.*
- *Arquitectura paisajística. Protección y defensa del sistema forestal.*
- ***Inventariación Forestal.** Estadística Aplicada. Inventariación. **Dasometría** y Catastro.*
- ***Silvopascicultura. Selvicultura y repoblaciones. Pascicultura. Técnicas de silvopascicultura.** Vías forestales. Espacios protegidos.*

...

*Si se quieren examinar los nuevos títulos de Grado y Máster, hay que señalar que para obtener el título de Máster en Ingeniería de Montes, en primer término es preciso cursar unos contenidos que son los previstos en la Orden CIN/324/2009, de 9 de febrero en la que se establece en su apartado 5, entre las competencias de formación básica, Conocimiento de las bases y fundamentos **biológicos del ámbito vegetal** y animal en la ingeniería. Y en el módulo común a la rama forestal, entre otras: Botánica Forestal. Topografía, Sistemas de Información Geográfica y Teledetección. Selvicultura. Dasometría e Inventariación forestal. Aprovechamientos Forestales. Certificación Forestal.*

Y posteriormente, cursar los estudios cuyos mínimos están contemplados en la Orden CIN/326/2009, de 9 de febrero, por la que se establecen los requisitos para la verificación de los títulos universitarios oficiales que habiliten para el ejercicio de la profesión de Ingeniero de Montes. Esta Orden, establece en su Apartado 3.- Objetivos.- que para obtener el título el estudiante deberá haber adquirido, entre otras, las siguientes competencias: Capacidad para diseñar, dirigir, elaborar, implementar e





*interpretar **proyectos y planes de actuación integrales en el medio natural**. Y entre los módulos que han de cursarse se encuentra el de Planificación y mejora forestal a escala territorial, en el que se recogen como competencias a adquirir las siguientes: Capacidad para diseñar y calcular planes de declaración y/o ordenación de espacios naturales protegidos; y Planes de Ordenación del Territorio, áreas de Montaña y Zonas Costeras.*

...

En todo caso conviene avanzar que no se trata con este recurso de excluir ninguna titulación, sino de añadir la de Ingeniero de Montes, de forma que una empresa que suela concurrir a licitaciones de mapas de vegetación, que lógicamente dispone de Ingenieros de Montes en su plantilla, pueda considerarse que cumple los requisitos del pliego”.

b) que, en cuanto a la formación en sistemas de información geográfica de los ingenieros de montes, “*el Anexo del Real Decreto 1456/1990 que establece el título de Ingeniero de Montes y sus Directrices Generales Propias (documento nº 3), acredita que estos titulados han de cursar planes de estudio en los que se contengan, entre las materias troncales, la siguiente: “Expresión Gráfica y Cartografía”. Técnicas representación. Fotogrametría y Cartografía. Topografía, adscrita a las Áreas de conocimiento «Expresión Gráfica de la Ingeniería» e «Ingeniería Cartográfica.Geodésica y Fotogrametría».*

Y también en dicho Anexo se contiene la materia troncal Ordenación y Protección de Sistemas Naturales en la que se recoge un descriptor de Planificación, pues es fundamental en la formación de los ingenieros de montes la ordenación y planificación de territorios...

...

Los nuevos titulados Máster en Ingeniería de Montes, tienen que obtener los conocimientos previstos en la Orden CIN/324/2009, de 9 de febrero (documento nº 4)...

*Deben además los Ingenieros de Montes conforme a las nuevas titulaciones, cursar los estudios cuyos mínimos están contemplados en la Orden CIN/326/2009, de 9 de febrero, por la que se establecen los requisitos para la verificación de los títulos universitarios oficiales que habiliten para el ejercicio de la profesión de Ingeniero de Montes (documento nº 5). Esta Orden, que regula los requisitos para la verificación de los títulos universitarios oficiales que habilitan para el ejercicio de la profesión de Ingeniero de Montes, establece en su Apartado 3.- Objetivos.- que para obtener el título el estudiante deberá haber adquirido, entre otras, las siguientes competencias: Capacidad para diseñar, dirigir, elaborar, implementar e interpretar **proyectos y planes de actuación integrales en el medio natural**.*

Y en su apartado 5, se recoge un módulo denominado Planificación y mejora forestal a escala territorial de 20 créditos, en el que deben adquirirse las siguientes competencias (entre otras):





- *Conocimiento y capacidad para diseñar planes de desarrollo integral sostenible de comarcas forestales y el desarrollo de indicadores de gestión.*
- *Capacidad para diseñar y calcular planes de declaración y/o ordenación de espacios naturales protegidos.*
- *Planes de Ordenación del Territorio, áreas de Montaña y Zonas Costeras.*
- *Planificación hidrológica y lucha contra la desertificación.*

Es decir, que los Máster en Ingeniería de Montes, tras haber cursado un Grado en el que se imparte formación en Sistemas de Información Geográfica, en el máster reciben una formación específica mucho más amplia en materia de planificación territorial, utilizando la tecnología de SIG en mayor medida”.

c) que “la exigencia de Licenciados o Graduados en Biología o Ciencias Ambientales, Jefe de Proyecto y experto en Biología, y de Licenciado o Graduado en Geografía, o Graduado en Ingeniería Geomática para experto en SIG supone desconocer las atribuciones profesionales de los Ingenieros de Montes en un campo como el que es objeto del presente contrato de servicios, en el que ya se ha visto que tienen competencias plenas (el contrato versa sobre elaboración de mapas de vegetación, y los ingenieros de montes son los titulados universitarios que se forman específicamente en inventariación forestal, y adquieren en los estudios conducentes a su titulación las habilidades que requieren los distintos objetivos específicos del contrato, al formarse tanto en botánica forestal como en cartografía y sistemas de información geográfica).

...la exclusión para cumplir los requisitos del Pliego de profesionales como los Ingenieros de Montes, indiscutiblemente competentes, es claramente arbitraria y por tanto contraria a derecho, sin que quepa ampararla en el hecho de que la Administración puede preferir un determinado titulado, porque sus procedimientos de licitación están sujetos a los principios de igualdad y no discriminación.

En efecto, ya desde el art. 1 de la LCSP se exige que la contratación del sector público, debe garantizarse que “se ajusta a los principios de libertad de acceso a las licitaciones, publicidad y transparencia de los procedimientos, y no discriminación e igualdad de trato entre los licitadores”, y vuelve a insistir en este punto el art. 64 “Lucha contra la corrupción y prevención de los conflictos de intereses.” Y en el 132 que regula específicamente los “Principios de igualdad, transparencia y libre competencia

...

En fin, a la vista de lo expuesto, la Administración canaria ha actuado ilegalmente al determinar los requisitos de titulación de los miembros del equipo, cuando debía haber aceptado a otros titulados que además son los que cuentan con conocimientos específicos en la materia, los ingenieros de montes, sin que quepa excluirlos en base a un mal entendido principio de discrecionalidad técnica,





pues ha quedado demostrado que siendo los más adecuados, su exclusión resulta arbitraria e injustificada”.

En dicho recurso se solicitaba, además, la suspensión de la licitación “*al amparo de lo dispuesto en el artículo 117 de la Ley 39/2015*”.

5º.- Por Resolución n.º 140/2020, de 10 de agosto, del Secretario General Técnico de este Departamento, se acordó “*Acumular la tramitación y resolución de los recursos interpuestos por el COLEGIO OFICIAL DE INGENIEROS TÉCNICOS FORESTALES y el COLEGIO OFICIAL DE INGENIEROS DE MONTES, en relación con la convocatoria y los pliegos del contrato del servicio “ACTUALIZACIÓN DEL MAPA DE VEGETACIÓN DE CANARIAS EN LA ISLA DE FUERTEVENTURA”, por apreciarse identidad en el asunto ya que ambos recursos se refieren a la misma licitación y se basan en motivos de impugnación coincidentes*”.

6º.- Mediante Orden n.º 220/2020, de 12 de agosto, del Consejero de Transición Ecológica, Lucha contra el Cambio Climático y Planificación Territorial se resolvió estimar la solicitud de suspensión cautelar formulada en el recurso interpuesto por el COLEGIO OFICIAL DE INGENIEROS DE MONTES, suspendiendo el procedimiento de licitación que venía tramitándose por GRAFCAN para la adjudicación del contrato hasta que se dicte resolución en el recurso.

7º.- Al citado procedimiento concurrió una única empresa licitadora: BEJEQUE MEDIO AMBIENTE Y DISEÑO, S.L.L., sin que, al tiempo de acordarse la medida cautelar, se hubiera resuelto la adjudicación del contrato a favor de la misma. Con fecha 11 de agosto de 2020 se dio traslado de ambos recursos a la citada empresa.

8º.- A requerimiento de la Secretaría General Técnica de este Departamento, el día 12 de agosto de 2020 se recibe en el Registro de esta Consejería informe del Director de GRAFCAN, en el que se aclara que “*El pliego de cláusulas administrativas particulares establece el conjunto mínimo de perfiles profesionales que deben integrar el equipo de trabajo que acometerá la ejecución del contrato. La existencia de estos perfiles profesionales no excluye la presencia de otros en el mismo equipo de trabajo y, en ningún momento, se ha excluido de dicho equipo de trabajo a ningún miembro potencial por su formación académica o experiencia profesional.*

La especificidad y singularidad de los elementos biológicos sobre los que se trabajará si exigen la presencia e intervención de profesionales de la Biología o de las Ciencias Ambientales en el equipo de trabajo. De igual modo, la implementación del modelo de datos del Mapa de Vegetación junto con los requisitos y restricciones de sus entidades, requieren la participación de un geógrafo.

A los perfiles profesionales mínimos que deben componer el equipo de trabajo no sólo se les requiere titulación académica, también deben acreditar una experiencia profesional estrechamente vinculada a la naturaleza de los trabajos que incluye tanto la singular biodiversidad de las Islas Canarias como las peculiaridades de su geografía.





La extensión del Mapa de Vegetación de Canarias cubre la totalidad de la superficie territorial del archipiélago (744.406 Has). En este ámbito, existen numerosas formaciones vegetales que no son consideradas forestales y otras que son propias de las franjas costeras de las islas. Por otro lado, parece razonable que la totalidad de la superficie de las islas (en este caso concreto, Fuerteventura) no puede ser considerada área forestal o monte.

Los requisitos especificados para la implementación del modelo de datos del Mapa de Vegetación en una base de datos espacial requieren establecer mecanismos de control avanzados (como la persistencia o trazabilidad de identificadores) que requieren de una formación SIG específica y no sólo complementaria.

En la línea de las aclaraciones ya expuestas se encuentra la resolución n.º 12-2019, de 18 de enero, del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de la Comunidad Autónoma de Canarias que desestima dos recursos -presentados por los dos mismos colegios oficiales que han registrado los recursos tratados en este documento- en relación a la «Elaboración de inventarios de hábitats naturales de interés comunitario y análisis estadístico de determinados parámetros de los mismos», por todo lo cual concluye que “Considerando que los trabajos objeto de licitación, conforme a la correspondiente orden del Consejero de Transición Ecológica, Lucha contra el Cambio Climático y Planificación Territorial, deben estar concluidos antes de la finalización del ejercicio en curso, y que ya han sufrido un retraso significativo como consecuencia de la suspensión de contrataciones públicas decretada por el estado de alarma provocado por la crisis sanitaria del COVID-19, se estima como medida menos lesiva para los intereses de la citada Consejería la admisión del recurso, anular la adjudicación y modificación del pliego de cláusulas administrativas particulares” para introducir, en cada uno de los perfiles profesionales discutidos, el inciso “otras titulaciones MECES-4/EQF-7 con formación académica apta para el desempeño de los trabajos”.

9º.- Con entrada en el Registro de esta Consejería el día 14 de agosto de 2020, BEJEQUE MEDIO AMBIENTE Y DISEÑO, S.L.L. presenta escrito por el cual “Desestima la posibilidad de formular las alegaciones o aportar los documentos y/o justificaciones”.

10º.- Con fecha 18 de agosto de 2020 se emite informe por el Servicio de Régimen Jurídico, proponiendo la estimación del recurso interpuesto.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Primera.- En cuanto a la competencia para resolver y, estrechamente vinculado con lo anterior, en cuanto a la calificación de los recursos interpuestos por el COLEGIO OFICIAL DE INGENIEROS TÉCNICOS FORESTALES y el COLEGIO OFICIAL DE INGENIEROS DE MONTES, resulta que los mismos se refieren al anuncio de licitación y a los pliegos de un contrato de servicios convocado por un poder adjudicador que no tiene la consideración de Administración Pública y cuyo valor estimado no supera los 100.000,00 €, por lo que, tratándose de actos que no son susceptibles de recurso especial en materia de contratación y de acuerdo con lo establecido en el artículo 44.6, párrafo 2º, 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 el caso de actuaciones realizadas por poderes adjudicadores que no tengan la condición de Administraciones Públicas, aquellas se impugnarán en vía administrativa de conformidad con lo dispuesto en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas [LPAC] ante el titular del departamento, órgano, ente u organismo al que esté adscrita la entidad contratante o al que corresponda su tutela*”.

Por tanto, el órgano competente para resolver el presente recurso es el Consejero de Transición Ecológica, Lucha contra el Cambio Climático y Planificación Territorial, toda vez que es éste el Departamento que ostenta la tutela funcional de GRAFCAN, de conformidad con el Acuerdo de Gobierno de 14 de agosto de 2019, de adscripción de las sociedades mercantiles públicas a los distintos Departamentos del Gobierno de Canarias.

Pues bien, teniendo en cuenta cuáles son los recursos ordinarios regulados en la LPAC (alzada y reposición), al recurso interpuesto ante una Administración territorial contra la actuación de un ente instrumental se le ha dado en llamar recurso de alzada “*impropio*”, ya que, aunque se resuelve ciertamente por un órgano distinto al que dictó el acto, la relación entre esos órganos, incardinados en entes distintos, no es propiamente de jerarquía, como ocurre entre los órganos que resuelven y dictan el acto recurrido mediante una alzada propiamente dicha, sino de instrumentalidad. Y, aun cuando los recurrentes han calificado el recurso presentado como “*recurso especial en materia de contratación*” (en el caso del COLEGIO OFICIAL DE INGENIEROS TÉCNICOS FORESTALES) y “*recurso de reposición*” (en el caso del COLEGIO OFICIAL DE INGENIEROS DE MONTES), resulta aplicable lo dispuesto en el artículo 115.2 de la LPAC, según el cual “*el error o la ausencia de calificación del recurso por parte de recurrente no será obstáculo para su tramitación, siempre que se deduzca su verdadero carácter*”, por lo que debe entenderse que los recursos interpuestos por ambos Colegios Profesionales tienen la consideración de recursos de alzada, sujetos, por tanto, a las prescripciones que al mismo dedica la LPAC.

Segunda.- En particular, establece el artículo 122.2 de la LPAC que el plazo máximo para dictar y notificar la resolución del recurso de alzada “*será de tres meses*”.

Tercera.- En la interposición del citado recurso se observan los requisitos de forma y plazo establecidos en los artículos 115, 121 y 122 de la LPAC.

Especial consideración merece, sin embargo, la legitimación del COLEGIO OFICIAL DE INGENIEROS TÉCNICOS FORESTALES y del COLEGIO OFICIAL DE INGENIEROS DE MONTES para recurrir el anuncio de licitación y los pliegos de la contratación, toda vez que las entidades recurrentes son Colegios Profesionales. Pues bien, según reiterada jurisprudencia, los Colegios Profesionales tienen por objetivo velar por la defensa de los intereses profesionales del colectivo que agrupa (en este caso, artículo 4 de los Estatutos Generales del Colegio Oficial de Ingenieros Técnicos Forestales, aprobados por el Real Decreto 127/2013, de 22 de febrero; y artículos 5 y 6 de los Estatutos Generales del Colegio Oficial de Ingenieros de Montes, aprobados por el Real Decreto 71/2017, de 10 de febrero), no sólo de los intereses de sus colegiados, en particular, sino también los de la profesión, en general, estando, en consecuencia, facultados para actuar en su defensa





tanto en vía administrativa como en sede judicial, cuando los intereses de la profesión pueden resultar directamente afectados.

Por otro lado, se interponen los recursos por el Decano-Presidente del COLEGIO OFICIAL DE INGENIEROS TÉCNICOS FORESTALES, que ostenta dicho cargo desde el 23 de marzo de 2017, y por el Decano-Presidente del COLEGIO OFICIAL DE INGENIEROS DE MONTES, que ostenta dicho cargo desde el 26 de mayo de 2016, según certificados de sus respectivos Secretarios Generales; igualmente, y conforme a los artículos 24.1 y 22.1 a) de ambos Estatutos, corresponde al Decano-Presidente ostentar la representación del correspondiente Colegio ante organismos, autoridades, corporaciones y particulares.

En consecuencia, concurre legitimación y representación suficiente en la entidad recurrente, con arreglo a los artículos 4.1.a) y 5 de la LPAC.

Cuarta.- Observándose, por tanto, la concurrencia de los requisitos establecidos para la admisibilidad del recurso procede, en consecuencia, entrar en el fondo de las alegaciones formuladas por las entidades recurrentes.

Pues bien, en este sentido, debe afirmarse que el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (TACRC) ha sostenido reiteradamente que la solvencia exigible ha de estar relacionada con el objeto y el importe del contrato y no producir efectos de carácter discriminatorio, sin que pueda identificarse la discriminación con la circunstancia de que unos licitadores puedan cumplir las exigencias establecidas y otros no. Conviene traer a colación a estos efectos, por similitud con el caso aquí planteado, su Resolución n.º 820/2015, de 11 de septiembre, *“Como razona la Resolución de este Tribunal 198/2013, de 29 de mayo, citada por la Resolución 612/2013, de 11 de diciembre: “Pues bien, en tal sentido, es preciso tener en cuenta que en este apartado de la licitación **rige la máxima de abrir ésta al mayor número de empresarios posible, evitando, en todo caso, exigencias que puedan resultar restrictivas de la libre concurrencia o discriminatorias. Así se desprende de múltiples preceptos del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, de modo muy especial de su artículo 1 [artículo 1 de la LCSP], que menciona como primera libertad a garantizar, la “libertad de acceso a las licitaciones”. Bien es cierto que la necesidad de garantizar al mismo tiempo el buen fin de los contratos a celebrar, permite a los órganos de contratación asegurarse de que el empresario que concurra a la licitación reúna unas condiciones mínimas de solvencia, pero esas condiciones, que a tenor de lo dispuesto en la conocida Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea dictada en el asunto “Succhi di Frutta” puede fijar libremente el órgano de contratación, **deben ser especialmente respetuosas con los denominados principios comunitarios. Así se desprende del artículo 62.2 del TRLCSP [artículo 74.2 de la LCSP], al decir que “Los requisitos mínimos de solvencia que deba reunir el empresario y la documentación requerida para acreditar los mismos se indicarán en el anuncio de licitación y se especificarán en el pliego del contrato, debiendo estar vinculados a su objeto y ser proporcionales al mismo”.*****

Este requisito de proporcionalidad no trata sino de evitar que, mediante la exigencia de unos requisitos de solvencia excesivos, se excluya de la licitación a empresarios plenamente capacitados para ejecutar el contrato. Asimismo, la Junta Consultiva de Contratación Administrativa (Informe 36/07, de 5 de julio de 2007) ha tenido a bien señalar que los criterios de solvencia han de cumplir cinco condiciones:





- que figuren en el pliego de cláusulas administrativas particulares y en el anuncio del contrato,
- que sean criterios determinados,
- que estén relacionados con el objeto y el importe del contrato,
- que se encuentren entre los enumerados en los citados artículos según el contrato de que se trate y,
- que, en ningún caso, puedan producir efectos de carácter discriminatorio.

*Si bien es cierto que en el escrito de interposición del recurso formalizado por el Colegio de Ingenieros de Montes se fundamenta y motiva la idoneidad del título de Ingeniero de Montes para el desempeño de las tareas que son objeto del contrato, también lo es que **la reserva competencial a una profesión, como la ahora pretendida en el pliego impugnado sólo para los de Cartografía y Geodesia o de Caminos, Canales y Puertos, debe ser objeto de interpretación restrictiva.***

En efecto, si acudimos a la doctrina jurisprudencial dictada en esta materia, de su examen cabe destacar una idea fundamental: frente al principio de exclusividad y monopolio competencial ha de prevalecer el principio de "libertad con idoneidad" (por todas, STS de 21 de octubre de 1987 (RJ 1987,8685), de 27 de mayo de 1998 (1998,4196), o de 20 de febrero de 2012 (JUR 2012,81268), principio este último coherente con la jurisprudencia del TJUE sobre la libre concurrencia (SSTJUE de 20 de septiembre de 1988 y de 16 de septiembre de 1999), debiendo dejarse abierta la entrada para el desarrollo de determinada actividad, como regla general, a todo título facultativo oficial que ampare un nivel de conocimientos técnicos que se correspondan con la clase y categoría de las actividades a desarrollar (STS de 10 de julio de 2007 (RJ 2007,6693)).

*En este sentido, en la STS de 22 de abril de 2009 (RJ 2009,2982) se afirma lo siguiente: "[...] Con carácter general la jurisprudencia de esta Sala vienen manteniendo que no puede partirse del principio de una rigurosa exclusividad a propósito de la competencia de los profesionales técnicos, ni se pueden reservar por principio ámbitos excluyentes a una profesión, y aun cuando cabe la posibilidad de que una actividad concreta pueda atribuirse, por su especificidad, a los profesionales directamente concernidos, esta posibilidad debe ser valorada restrictivamente, toda vez que la regla general sigue siendo la de rechazo de esa exclusividad, pues [...] **la jurisprudencia ha declarado con reiteración que frente al principio de exclusividad debe prevalecer el de libertad con idoneidad, ya que, al existir una base de enseñanzas comunes entre algunas ramas de enseñanzas técnicas, éstas dotan a sus titulados superiores de un fondo igual de conocimientos técnicos que, con independencia de las distintas especialidades, permiten el desempeño de puestos de trabajo en los que no sean necesarios unos determinados conocimientos sino una capacidad técnica común y genérica que no resulta de la titulación específica obtenida sino del conjunto de los estudios que se hubieran seguido**".*

*Es importante destacar que **no se trata del reconocimiento de un derecho a la igualdad de todos los profesionales, sino de aquéllos que tienen la "capacidad técnica real para el desempeño de las respectivas funciones"**. En definitiva, la jurisprudencia rechaza el monopolio de competencias a*





favor de una profesión técnica determinada al mantener la necesidad de dejar abierta la entrada a todo título facultativo oficial que ampare un determinado nivel de conocimientos técnicos.

Idéntico criterio ha sido mantenido por este Tribunal en Resoluciones 112/12, de 16 de mayo de 2012 y 310/2013, de 24 de julio de 2013, citadas todas ellas en la nº 595/2015.

La exigencia del perfil técnico preceptuado en el pliego, como condición mínima de capacitación de los licitadores, puede entrar en contradicción con la doctrina esgrimida, y colisiona con el principio de no exclusividad o monopolio de las áreas profesionales.

En este sentido, el requerimiento en la solvencia técnica de un determinado profesional cualificado como un Ingeniero Geodésico o un Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos provoca una restricción injustificada de concurrencia para otras licitadoras que cuenten con facultativos que sin ostentar dichas titulaciones, tengan una competencia profesional adecuada para el desempeño de las prestaciones objeto del contrato de servicios, el deslinde del dominio público hidráulico.

La concreción en la solvencia técnica de una cualificación profesional específica -apartado 14.3.2 del cuadro de características del pliego de cláusulas administrativas particulares-, vulnera los principios propios de estos procedimientos de concurrencia competitiva que han de estar siempre inspirados en la igualdad y no discriminación de los licitadores. Por ello, y siguiendo la doctrina jurisprudencial que impide la exclusividad en el ámbito profesional procede declarar la nulidad de la cláusula impugnada por atentar a dichos principios legales...”.

Asimismo, según la Resolución nº 351/2017, de 21 de abril, del TACRC, “De conformidad con los argumentos expuestos por el recurrente y por el mismo órgano de contratación, que, como se ha dicho, solicita la estimación parcial del recurso, **los conocimientos de los Ingenieros de Montes, según se desprende del Real Decreto 1456/1990, por el que se establece el título universitario oficial de Ingeniero de Montes y las directrices generales propias de los planes de estudios conducentes a la obtención de aquél, les capacitan para la práctica de las tasaciones de las fincas rústicas, razón por la que no resulta procedente su exclusión de las titulaciones con que deben contar el equipo consultor obligatorio.**

Esta exclusión resulta restrictiva a la competencia y a la igualdad que debe regir en la contratación y por tanto procede la estimación del recurso, anulando lo actuado y retrotrayendo la tramitación al momento de aprobación de los pliegos, para que sean incluidos los Ingenieros de Montes entre los profesionales con que pueden contar los consultores para la valoración de las fincas rústicas, sin perjuicio de los restantes requisitos cuya concurrencia no es objeto de recurso. Corresponde al órgano de contratación definir la redacción de los concretos apartados de los pliegos afectados por la resolución”.

Por tanto, y de acuerdo con la expresada doctrina, ciertamente al órgano de contratación corresponde una facultad discrecional en orden a la determinación de los requisitos mínimos de solvencia a exigir





en cada caso, pudiendo establecer como requisito de solvencia técnica que se disponga de la titulación necesaria para la ejecución de los trabajos objeto del contrato. Lo que no puede admitirse es una exigencia en tal sentido desproporcionada, circunscribiendo tal exigencia a una titulación determinada, cuando existan otra u otras que también habilitan para ejecutar dichos trabajos. Dicha restricción supone una clara vulneración del principio de concurrencia y, en consecuencia, resulta nula de pleno derecho, salvo que concurran circunstancias que, de forma razonable y en atención a las funciones específicas que deban desarrollarse, justifiquen tal decisión; en definitiva, toda limitación de los derechos de quienes estén llamados a concurrir a una licitación debe tender a la consecución de fines legítimos y ser cuantitativa y cualitativamente adecuada.

En el caso que ahora nos ocupa, la determinación de los técnicos competentes debe partir, por tanto, de la consideración del objeto del contrato, que, según la cláusula 1 del pliego de cláusulas administrativas particulares, consiste en *“la ejecución del servicio de actualización del Mapa de Vegetación de Canarias en la isla de Fuerteventura, para la Consejería de Transición Ecológica, Lucha contra el Cambio Climático y Planificación Territorial del Gobierno de Canaria; definido en el pliego de prescripciones técnicas del presente procedimiento, y que se licita como lote único”*; y, de acuerdo con la cláusula 3 del citado pliego de prescripciones técnicas, *“El objetivo de los trabajos es la actualización parcial del Mapa de Vegetación (isla de Fuerteventura incluyendo la isla de Lobos) basada en el reconocimiento de unidades vegetales sobre conjuntos de datos espaciales digitales, disponibles en el Sistema de Información Territorial de Canarias (SITCAN), y trabajos de campo”*. Se trata, por tanto, de tareas que incluyen aspectos que necesariamente reclaman conocimientos que también son propios y específicos de las titulaciones de ingeniería aquí excluidas y, no existiendo reserva normativa alguna en este ámbito, no puede considerarse un requisito de solvencia razonable y proporcionado al objeto del contrato. Si bien el órgano de contratación pretende justificar la exclusión en *“La especificidad y singularidad de los elementos biológicos sobre los que se trabajará”* o en la necesidad de una *“una formación SIG específica y no sólo complementaria”*, no parece que sean circunstancias que justifiquen la restricción pretendida, las cuales, por otro lado, pueden garantizarse, de forma menos lesiva para la concurrencia de los licitadores, a través del requisito de experiencia en trabajos relacionados con la cartografía de la vegetación en Canarias.

No compartimos el criterio expresado por el Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de la Comunidad Autónoma de Canarias en su Resolución nº 12/19, de 18 de enero, y que alega el órgano de contratación en su informe de 12 de agosto de 2020, y ello por los siguientes motivos. En primer lugar, por ampararse en una Resolución del TACRC (la nº 302/2018, de 23 de marzo de 2018) que resuelve un supuesto distinto al aquí discutido, no solo por referirse a un objeto contractual (redacción de proyecto, redacción de estudio de seguridad y salud, dirección de obra...) y ámbitos profesionales (arquitectos y arquitectos técnicos) en los que sí existe una reserva legal, en virtud de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación, sino además porque las alegaciones del Colegio Profesional recurrente se referían a una pequeña parte de las prestaciones incluidas en aquel contrato y no a todas (redacción de proyectos parciales de las instalaciones, dirección parcial de las instalaciones...). En segundo lugar, porque **considerar que el equipo técnico designado en la cláusula impugnada lo es con carácter de mínimo y que nada impide a los licitadores contar con un equipo mayor al exigido**, en que el se integren otros profesionales capacitados, **no salva el hecho de que aquellas empresas que no cuenten en sus plantillas con biólogos, ambientólogos o geógrafos**, no podrían concurrir a la licitación; y ello, como se ha visto, resulta injustificado y desproporcionado.





Recordemos, en este sentido, que el pliego impugnado en el presente caso, en su cláusula 5.2, configura un equipo **mínimo excluyente** en el que deben figurar “*al menos los siguientes perfiles profesionales*”, a continuación de lo cual se citan las distintas titulaciones de Biología, Ciencias Ambientales o Geografía. Esta previsión, como hemos dicho, excluye de la licitación a aquellas empresas que solamente cuenten con Ingenieros de Montes o Ingenieros Técnicos Forestales, a pesar de ser profesionales cualificados para realizar la prestación objeto del contrato.

En efecto, aunque resulta indudable que los licenciados o graduados en Biología, Ciencias Ambientales o Geografía poseen la cualificación profesional necesaria para las tareas que son objeto del contrato, no son los únicos profesionalmente capacitados para llevarlas a cabo. En efecto, se entiende que, en el presente caso, los Ingenieros de Montes y los Ingenieros Técnicos Forestales (y titulados equivalentes) se encuentran, en virtud de los correspondientes planes de estudios e instrumentos de verificación para el ejercicio de la respectiva profesión, plenamente capacitados para su desarrollo, razón por lo que resulta clara la idoneidad de estos profesionales. de forma que su exclusión de la participación en la licitación resulta claramente discriminatoria e infringe los principios de igualdad y libre concurrencia y, por tanto, no es ajustada a derecho en la medida en que dicha previsión constituye un vicio de nulidad de pleno derecho, de acuerdo con lo establecido en el artículo 47.1.a) de la LPAC en relación con los artículos 1, 39.1 y 132 de la LCSP.

Sin perjuicio, como quedó dicho, de las facultades que corresponden al órgano de contratación a la hora de determinar la solvencia técnica precisa del contrato, se quiere advertir que la redacción alternativa que ofrece GRAFCAN, en el informe emitido respecto del recurso que ahora se resuelve, se aprecia errónea y confusa y origen de eventuales impugnaciones, toda vez que sigue excluyendo a los Ingenieros de Montes y los Ingenieros Técnicos Forestales, al exigir un nivel 4 (Doctor) del Marco Español de Cualificaciones para la Educación Superior (el cual, por cierto, se corresponde con el nivel 8, y no 7, del Marco Europeo de Cualificaciones), mientras que los títulos oficiales universitarios de Ingeniero Técnico Forestal, en sus distintas especialidades, e Ingeniero de Montes, se corresponden, respectivamente, con los niveles 2 y 3 del Marco Español de Cualificaciones para la Educación Superior (equivalentes, respectivamente, a los niveles 6 y 7 del Marco Europeo de Cualificaciones).

En consecuencia, en el nuevo pliego que se apruebe deberá utilizarse una fórmula que englobe a las titulaciones reivindicadas por los Colegios Profesionales recurrentes (pudiendo mencionarlas expresamente y/o utilizar una fórmula genérica como, por ejemplo, “(...) y cualesquiera otras titulaciones que otorguen competencias específicas para realizar la prestación objeto del contrato”, o similar).

Quinta.- Con la presente Orden perderá su eficacia la medida de suspensión cautelar del procedimiento de licitación adoptada mediante Orden nº 220/2020, de 12 de agosto, del Consejero de Transición Ecológica, Lucha contra el Cambio Climático y Planificación Territorial.

En su virtud,

RESUELVO





Primero.- Estimar los recursos de alzada interpuestos por el COLEGIO OFICIAL DE INGENIEROS TÉCNICOS FORESTALES, mediante representación acreditada de D. José González Granados, y el COLEGIO OFICIAL DE INGENIEROS DE MONTES, mediante representación acreditada de D. Eduardo Rojas Briales, contra el anuncio de licitación y los pliegos de la contratación por GRAFCAN del servicio “*ACTUALIZACIÓN DEL MAPA DE VEGETACIÓN DE CANARIAS EN LA ISLA DE FUERTEVENTURA*”, por no incluir aquéllos a los Ingenieros Técnicos Forestales e Ingenieros de Montes (y titulados equivalentes) entre los perfiles profesionales con que debe contar la empresa para la ejecución del contrato, debiendo retrotraerse el procedimiento al momento inmediatamente anterior a la aprobación de dichos pliegos para su inclusión.

Segundo.- Notificar la resolución del recurso a los recurrentes, a GRAFCAN y demás interesados.

Contra la presente Orden, que agota la vía administrativa, podrá interponerse recurso contencioso-administrativo ante la Sala correspondiente de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, en el plazo de DOS MESES contados desde el día siguiente al de su notificación.

José Antonio Valbuena Alonso

**Consejero de Transición Ecológica, Lucha contra el Cambio Climático
y Planificación Territorial**

Este documento ha sido firmado electrónicamente por:	
JOSE ANTONIO VALBUENA ALONSO - CONSEJERO	Fecha: 19/08/2020 - 10:50:39
Este documento ha sido registrado electrónicamente:	
ORDEN - Nº: 226 / 2020 - Libro: 2490 - Fecha: 19/08/2020 11:42:01	Fecha: 19/08/2020 - 11:42:01
En la dirección https://sede.gobcan.es/sede/verifica_doc puede ser comprobada la autenticidad de esta copia, mediante el número de documento electrónico siguiente: 0HImYwEveU9linW6Wt0wdaFHVYsa0tkZc	 
El presente documento ha sido descargado el 19/08/2020 - 11:43:17	