Junta de Andalucía

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE RECURSOS CONTRACTUALES DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA

AGENCIA PÚBLICA ANDALUZA DE EDUCACIÓN
Servicios Centrales
C/ Judería 1. Edif. Vega del Rey
41900 - Camas (Sevilla)

licitaciones.agenciaedu@juntadeandalucia.es

Fecha: A fecha de la firma electrónica
Ref.: GCP/cmv
Asunto: Rtdo. Resolución Tribunal 313/2026
Recurso Tribunal: 299/2026

Se notifica que con fecha 20 de mayo de 2026, el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía ha dictado la Resolución 313/2026, cuya copia se adjunta, por la que se resuelve el recurso especial en materia de contratación interpuesto por el **COLEGIO OFICIAL DE ARQUITECTOS DE CÓRDOBA** contra el anuncio de licitación y los pliegos de cláusulas administrativas particulares del contrato denominado "Servicios de redacción de proyecto y estudio de seguridad y salud, dirección de obra, dirección de ejecución de obra y coordinación de seguridad y salud para las obras de sustitución del CEIP Cristóbal Luque Onieva modelo C1 (una línea de infantil y una de primaria) en Priego de Córdoba (35/ISE/2026/SC)", expediente CONTR 2026 0000100179, promovido por la Agencia Pública Andaluza de Educación, entidad instrumental adscrita a la Consejería de Desarrollo Educativo y Formación Profesional de la Junta de Andalucía.

Asimismo se hace constar que la resolución remitida es copia auténtica del documento original que obra en este Tribunal.

EL SECRETARIO DEL TRIBUNAL

Fdo: Gonzalo Castillo Peñalosa

Es copia auténtica de documento electrónico

C/ Barcelona, 4-6 · 41001 Sevilla
Telf.: 671 53 08 56 - 671 53 08 53 · Fax: 955 51 50 41
comunicaciones.tarcja@juntadeandalucia.es

Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN		
FIRMADO POR	GONZALO CASTILLO PEÑALOSA	22/05/2026
VERIFICACIÓN	Pk2jmQLUUZWHXY2NZ7P8XKKJ435ZTK	PÁG. 1/12

Recurso 299/2026
Resolución 313/2026
Sección Tercera

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

Sevilla, 20 de mayo de 2026.

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por el **COLEGIO OFICIAL DE ARQUITECTOS DE CÓRDOBA** contra el anuncio de licitación y los pliegos de cláusulas administrativas particulares del contrato denominado "Servicios de redacción de proyecto y estudio de seguridad y salud, dirección de obra, dirección de ejecución de obra y coordinación de seguridad y salud para las obras de sustitución del CEIP Cristóbal Luque Onieva modelo C1 (una línea de infantil y una de primaria) en Priego de Córdoba (35/ISE/2026/SC)", expediente CONTR 2026 0000100179, promovido por la Agencia Pública Andaluza de Educación, entidad instrumental adscrita a la Consejería de Desarrollo Educativo y Formación Profesional de la Junta de Andalucía, este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. Con fecha 10 de abril de 2026 se publicó en el perfil de contratante de la Junta de Andalucía y en el Diario Oficial de la Unión Europea el anuncio de licitación del contrato indicado, mediante procedimiento abierto y tramitación ordinaria. El presupuesto base de licitación se fija en 249.724,98 euros (IVA excluido), siendo el valor estimado del contrato coincidente con dicha cantidad.

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 (en adelante Real Decreto 817/2009) 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.

SEGUNDO. El 4 de mayo de 2026 tuvo entrada en el registro electrónico del órgano de contratación el recurso especial en materia de contratación contra el anuncio de licitación y los pliegos del contrato, el cual no se remite hasta el día 8 de mayo al Tribunal, es decir fuera del plazo al que se refiere el artículo 56 de la LCSP para remitir el recurso (plazo de dos días desde su recepción). En dicha fecha además se remite de forma sesgada pues no consta el listado de licitadores, lo cual hace necesario requerirle de nuevo. Finalmente, tras la petición de documentación complementaria esta se recibe el 12 de mayo de 2025.

Habiéndose cumplido el trámite de alegaciones al recurso, con traslado de dicho recurso a los interesados en el procedimiento por plazo de cinco días hábiles, no consta que se hayan formulado.

Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía

Es copia auténtica de documento electrónico

Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN

FIRMADO POR	GONZALO CASTILLO PEÑALOSA	22/05/2026
VERIFICACIÓN	Pk2jmQLUUZWHXY2NZ7P8XKKJ435ZTK	PÁG. 2/12

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. Competencia.

Este Tribunal resulta competente para resolver en virtud de lo establecido en el artículo 46.1 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.

Con carácter previo al estudio de los restantes motivos de admisión, procede abordar la legitimación del Colegio recurrente para la interposición del presente recurso especial.

Al respecto, el artículo 48 de la LCSP establece que "*Podrá interponer el recurso especial en materia de contratación cualquier persona física o jurídica cuyos derechos o intereses legítimos, individuales o colectivos, se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados, de manera directa o indirecta, por las decisiones objeto del recurso.*

Estarán también legitimadas para interponer este recurso, contra los actos susceptibles de ser recurridos, las organizaciones sindicales cuando de las actuaciones o decisiones recurribles pudiera deducirse fundadamente que estas implican que en el proceso de ejecución del contrato se incumplan por el empresario las obligaciones sociales o laborales respecto de los trabajadores que participen en la realización de la prestación. En todo caso se entenderá legitimada la organización empresarial sectorial representativa de los intereses afectados".

Como punto de partida en el examen de este requisito previo, hemos de indicar que el Colegio recurrente defiende ampliamente su legitimación así el Colegio Oficial de Arquitectos de Córdoba sostiene, en síntesis, que el presupuesto base de licitación no se encuentra debidamente justificado en tanto que no se desglosan los costes directos, indirectos ni otros gastos necesarios para su determinación, ni se aportan elementos verificables que acrediten la adecuación del precio a mercado el expediente se limita a invocar de forma genérica los *"precios habituales de mercado".* De este modo consideran que se impide a los licitadores conocer la estructura real de costes, y que ello afecta a la igualdad de condiciones en la formulación de ofertas. La Sentencia núm. 317/2024, de 27 de febrero, del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo) resume la doctrina del Tribunal Constitucional y del propio Tribunal Supremo sobre la legitimación de los Colegios profesionales, a la vez que analiza esta legitimación desde la perspectiva de la impugnación de convocatorias y pliegos rectores de licitaciones públicas. De la citada sentencia merece destacar lo siguiente:

- Resume doctrina del Tribunal Supremo en el sentido de que no es suficiente la naturaleza bifronte pública y privada de los colegios profesionales y de los órganos corporativos de segundo grado (consejos de colegios) para reconocerles legitimación en la impugnación de cualquier acto administrativo o disposición general que pueda tener efectos en los sectores sobre los que se proyecta el ejercicio profesional de quienes integran la corporación, ni sobre los derechos e intereses de aquellas personas en beneficio de las cuales están llamados a ejercitar sus funciones profesionales, si no se aprecia una conexión específica entre el acto o disposición impugnado y la actuación o el estatuto de la profesión. Sostener la existencia en favor de los colegios profesionales de legitimación para impugnar cualquier acto administrativo o disposición general por la relación existente entre el ámbito de actuación de la profesión o los derechos o intereses de los beneficiarios de la actuación profesional y el sector político,

Es copia auténtica de documento electrónico

Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN

FIRMADO POR	GONZALO CASTILLO PEÑALOSA	22/05/2026
VERIFICACIÓN	Pk2jmQLUUZWHXY2NZ7P8XKKJ435ZTK	PÁG. 3/12

social, económico o educativo sobre el que produce efectos aquel acto o disposición general equivaldría a reconocerles facultades de impugnación con una amplitud solo reservada a la acción popular.

- Fija doctrina jurisprudencial respecto a la interpretación del artículo 5 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios Profesionales, en relación con lo dispuesto en el artículo 19.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Señala que el citado precepto legal *"debe interpretarse, a la luz del derecho de acceso a un Tribunal, que constituye una de las garantías nucleares del Estado de Derecho, y que se garantiza en el artículo 24.1 de la Constitución Española y en el artículo 6.1 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, en el sentido de que los Colegios Profesionales gozan de legitimación ad procesum para entablar acciones ante la jurisdicción contencioso-administrativa con el objeto de pretender la anulación de resoluciones de convocatoria de licitaciones sometidas a la aplicación de la Ley de Contratos del Sector Público, referidas a la prestación de servicios profesionales, en los supuestos que la actuación administrativa afecte a los intereses profesionales de los colegiados, y cuando la acción procesal repercuta directamente o redunde en beneficio del interés colectivo del propio sector profesional, al entablarse con la finalidad de la protección de intereses colectivos o generales, vinculados a la protección de la ética, la transparencia y responsabilidad en el desempeño de la profesión, así como cuando traten de evitar un perjuicio o un menoscabo cierto y efectivo al recto ejercicio de la profesión".*

Pues bien, sobre la legitimación de los colegios profesionales para la interposición del recurso especial, es doctrina reiterada de este Tribunal (v.g. Resoluciones 37/2023, 4/2023, 5/2023 y 57/2013, entre otras) que el estudio de la legitimación pasa por analizar el acto impugnado y su incidencia sobre los intereses profesionales defendidos por este tipo de Corporaciones de Derecho Público, no pudiendo negárseles legitimación de partida y con carácter general sin antes analizar aquella incidencia y el modo en que la misma resulta justificada e invocada en el recurso interpuesto.

Por tanto, la clave está en la existencia de una conexión específica entre el acto impugnado y el estatuto de la profesión, lo que queda explicitado con absoluta claridad en la Sentencia del Tribunal Supremo 317/2024, de 27 de febrero, al indicar que el interés legítimo del colegio profesional se halla vinculado a la impugnación de actuaciones administrativas que afecten a los intereses del sector profesional de que se trate, bien porque la acción procesal se entable con la finalidad de proteger intereses colectivos vinculados a la protección de la ética, la transparencia y responsabilidad en el desempeño de la profesión, bien porque se ejercite para evitar un perjuicio o menoscabo cierto y efectivo al recto ejercicio de la profesión.

Sobre esta base de doctrina jurisprudencial, es la defensa de la profesión y de los intereses colectivos o generales del sector profesional de que se trate lo que legitima la acción de los colegios profesionales. Es decir, como señala la resolución 645/2024, de 22 de mayo, del TACRC, "*es la defensa de los "intereses profesionales" de sus representados lo que permite reconocer la legitimación del ahora recurrente, y no los "intereses de los profesionales" asociados, que ciertamente, pueden resultar más amplios que los primeros".*

En el supuesto enjuiciado, dado que la impugnación se dirige contra los pliegos de un contrato de servicios profesionales vinculados a la actividad propia del colectivo de arquitectos, debe reconocerse la existencia de un interés legítimo suficiente, en cuanto el contenido del contrato puede incidir en las condiciones de ejercicio de la profesión.

Debe añadirse que la pretensión ejercitada no se dirige a la defensa de intereses meramente individuales de eventuales licitadores, sino a la corrección estructural de los elementos económicos del contrato en un ámbito

Es copia auténtica de documento electrónico

Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN

FIRMADO POR	GONZALO CASTILLO PEÑALOSA	22/05/2026
VERIFICACIÓN	Pk2jmQLUUZWHXY2NZ7P8XKKJ435ZTK	PÁG. 4/12

directamente vinculado al ejercicio profesional de la arquitectura, lo que refuerza la conexión específica exigida por la jurisprudencia y excluye cualquier asimilación a una acción popular.

En consecuencia, procede reconocer la legitimación activa del recurrente.

TERCERO. Acto recurrible.

El recurso se interpone contra los pliegos de un contrato de servicios cuyo valor estimado es superior a 100.000 euros y pretende ser formalizado por un poder adjudicador. Por tanto, cabe el recurso especial de conformidad con lo previsto en el artículo 44 apartados 1 a) y 2 a) de la LCSP.

CUARTO. Plazo de interposición.

Asimismo, el recurso se ha formalizado en plazo conforme a lo estipulado en el artículo 50.1 b) de la LCSP.

QUINTO. Sobre el fondo del asunto: consideraciones del Tribunal.

1. Alegaciones de la entidad recurrente.

Alega que el pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP), en particular su cláusula 3ª, no cumpliría con determinadas exigencias de la LCSP en relación con la determinación y justificación del presupuesto base de licitación, el valor estimado y el precio, y con la necesidad de que estén ajustados a precios reales de mercado. El recurso transcribe y cita los artículos 100, 101 y 102 de la LCSP, destacando, entre otros extremos, la obligación de que al elaborar el presupuesto base de licitación se procure su adecuación al mercado y que se desglose indicando costes directos e indirectos y otros eventuales gastos; asimismo, alude a la necesidad de considerar costes derivados de normativa laboral, gastos generales de estructura y beneficio industrial en el cálculo del valor estimado, y a la exigencia de atender a los términos económicos de convenios colectivos cuando el coste principal sea el laboral. También incorpora referencias al RGLCAP transcribiendo en particular los artículos 130 y 131 en lo relativo a la estructura de costes directos e indirectos, y a la composición del presupuesto base de licitación (gastos generales de estructura y beneficio industrial, así como el IVA).

Describe el objeto del contrato como un conjunto de prestaciones que abarcan redacción de proyecto (básico y de ejecución), estudio de seguridad y salud, y, en fase de ejecución, dirección de obra, dirección de ejecución y coordinación de seguridad y salud, indicando además que las direcciones facultativas incluirían los trabajos necesarios hasta la liquidación de las obras. Sobre los importes, el recurso recoge que el PCAP señala un presupuesto base de licitación (según afirma, determinado conforme al art. 100 LCSP y reflejado en el Anexo I-apartado 2) de 249.724,98 euros más IVA, con un total de 302.167,22 euros IVA incluido, y un desglose por prestaciones: redacción de proyecto básico (73.431,84 €), redacción de proyecto de ejecución (55.080,31 €), estudio de seguridad y salud (3.317,87 €), dirección de la obra (55.076,63 €), dirección de la ejecución de la obra (55.076,63 €) y coordinación de seguridad y salud en obra (7.741,70 €). También indica que en el pliego se incluye una nota sobre “costes directos e indirectos y otros eventuales gastos” y, cuando proceda, sobre costes salariales con desagregación, pero el recurso afirma que en el expediente no constan esos cálculos.

Respecto del valor estimado del contrato, el recurso explica que el PCAP remite igualmente al Anexo I-apartado 2, donde se fijaría el valor estimado en 249.724,98 euros y se justificaría, según el texto reproducido, con afirmaciones generales sobre que se han tomado “precios habituales en el mercado” y se han tenido en cuenta costes de normativa laboral, gastos generales de estructura y beneficio industrial. Sostiene que, pese a esa referencia, no se facilita a los licitadores la información de detalle ni los cálculos que permitirían verificarlo. En la

Es copia auténtica de documento electrónico

Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN

FIRMADO POR	GONZALO CASTILLO PEÑALOSA	22/05/2026
VERIFICACIÓN	Pk2jmQLUUZWHXY2NZ7P8XKKJ435ZTK	PÁG. 5/12

misma línea, en relación con el precio y su determinación, el recurso señala que el PCAP prevé un precio a tanto alzado por prestaciones y detalla reglas sobre su inalterabilidad en determinados supuestos (por ejemplo, que el precio no variará aunque cambie el Presupuesto de Ejecución Material previsto en el proyecto supervisado; que importes de dirección facultativa no se afectarán por la baja de adjudicación de la obra; que no se modificará por variaciones de medición ni por revisión de precios de la obra; y que podría verse afectado por la redacción de proyectos modificados). Sin embargo, el escrito afirma que al revisar el Anexo I-2.C la justificación del precio sería genérica, al indicar que se ha tenido en consideración el "*importe desglosado arriba indicado*" y que se han tomado precios habituales de mercado y normativas laborales, además de la experiencia de la Agencia en trabajos similares, sin aportar, según se denuncia, el detalle de costes directos e indirectos, beneficio industrial ni gastos generales, ni los "baremos" o metodología concreta.

El recurso también menciona que la memoria justificativa de la necesidad del contrato contendría una explicación similar, reiterando que el precio se ha fijado a tanto alzado por prestaciones, tomando precios habituales de mercado y normativas laborales, y reproduciendo los mismos importes por cada prestación sin detallar cuáles son esos precios de mercado ni qué referencias se han utilizado. Añade que en la cláusula 5ª del PPT se remite al Anexo I del PCAP y se indica que el precio tiene carácter cerrado, indicando el escrito que ello tampoco aportaría justificación adicional.

Para apoyar su planteamiento, el documento reproduce extensamente un fragmento de la Resolución de 19 de enero de 2024 de este Tribunal, identificada en el escrito como Recurso 612/2023, Resolución 30/2024, Sección Tercera. En el fragmento transcrito se recogen criterios sobre la necesidad de que, de acuerdo con los arts. 100.2, 101.2 y 102.3 LCSP, se incorporen en el PCAP (o documento regulador) los desgloses y elementos mínimos (costes directos e indirectos, eventuales gastos, y, cuando la mano de obra sea relevante o el coste salarial forme parte del precio total, el desglose de costes salariales estimados a partir del convenio de referencia, con desagregación de género y categoría profesional).

También se alude, en esa transcripción, a un supuesto en el que se mencionaba un "estudio económico" referido en pliegos/memoria que no habría sido publicado en el perfil de contratante, y a la exigencia de considerar los términos económicos de convenios colectivos en servicios donde el coste principal sean los costes laborales. En el texto reproducido se argumenta igualmente, según el escrito, que el inciso final del art. 100.2 LCSP no eximiría del desglose general del propio art. 100.2, y se explica la finalidad de esas exigencias desde la perspectiva de la evaluación de costes por licitadores y de objetivos sociales y laborales.

Además, el documento cita una Sentencia del TSJ de la Comunidad Valenciana (Contencioso, Sección 5ª) de 23/01/2020, nº 65/2020, señalando un extracto en el que se expone que la Administración no habría aportado informe que dote de contenido la cantidad fijada como precio del contrato ni motivación suficiente, lo que dificultaría el control jurisdiccional, y se menciona, en el texto transcrito, una referencia a la discrecionalidad técnica y a contrataciones con precios luego insuficientes que conllevan ajustes o modificaciones.

Como elemento adicional, el escrito afirma que existen ejemplos de desgloses de costes y menciona, un pliego del Ayuntamiento de Córdoba relativo a un contrato menor de servicios para dirección de ejecución de obras (identificando un expediente y una referencia documental), apuntándolo como muestra de que puede desglosarse la estructura de costes. En la parte final, el recurso insiste en que la falta de información impediría a los licitadores disponer de documentación suficiente para presentar ofertas, al no poder conocer el coste de cada concepto que debería conformar el presupuesto base, el valor estimado y el precio, ni verificar la realidad y suficiencia de su importe.

2. Alegaciones del órgano de contratación.

Es copia auténtica de documento electrónico

Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN

FIRMADO POR	GONZALO CASTILLO PEÑALOSA	22/05/2026
VERIFICACIÓN	Pk2jmQLUUZWHXY2NZ7P8XKKJ435ZTK	PÁG. 6/12

Respecto de los importes económicos, se señala que la aprobación del gasto se realiza conforme a la disposición transitoria séptima del Decreto-ley 3/2024, de 6 de febrero, y al resuelvo segundo de la Resolución conjunta de 23 de julio de 2024 de la Intervención General y la Agencia Digital de Andalucía sobre medidas de simplificación. El informe fija un importe de 249.724,98 € y un IVA de 52.442,24 €, por lo que el presupuesto máximo de licitación (IVA incluido) asciende a 302.167,22 €. Además, se indica que la contratación tiene la consideración de contrato sujeto a regulación armonizada, por tratarse de servicios incluidos en CPV 71000000-8 (servicios de arquitectura, construcción, ingeniería e inspección), al ser su valor estimado igual o superior al umbral indicado en el artículo 20 LCSP o sus actualizaciones, y que es susceptible de recurso especial conforme al artículo 44.1 LCSP.

El informe recoge que el 8 de abril de 2026, se aprueba el expediente y se acuerda la apertura del procedimiento abierto, conforme a los artículos 156 y siguientes de la LCSP, utilizándose varios criterios de adjudicación y mencionándose como base que se pretende adjudicar a la oferta con mejor relación calidad/precio, favoreciendo la concurrencia y la transparencia. Se incorpora asimismo información sobre el Anexo I del PCAP en relación con el presupuesto base de licitación y el desglose: aparece una referencia a *"Importe del presupuesto base de licitación: 73.431,84 €"* junto con los importes totales ya citados (249.724,98 € IVA excluido; 52.442,24 € IVA; 302.167,22 € IVA incluido) y un desglose por fases y prestaciones. En particular, se menciona la fase proyecto con un importe de 55.076,63 € y dentro de ella *"Redacción de proyecto básico: 7.741,70 €",* además de las partidas *"Redacción de proyecto de ejecución"* y "*Estudio de seguridad y salud*". También se incluye una Fase Ejecución obra con las prestaciones *"Dirección de la obra*", "*Dirección de la ejecución de la obra"* y "*Coordinación de seguridad y salud en obra"*, aunque en el fragmento reproducido no se detallan todos los importes de cada partida. Se indica igualmente que la fecha límite de presentación de ofertas es el 12 de mayo de 2026 a las 9:00 horas, según anuncio en el DOUE núm. 70/2026 - 244411 de 10 de abril de 2026 y en el Perfil de Contratante con referencia 2026-0001860760 de la misma fecha, añadiéndose que el plazo aún no había concluido y por ello se desconocían los licitadores que concurrirían.

En relación con el contenido del recurso se centra en la alegación segunda, donde el recurrente sostiene que no queda suficientemente justificado que el presupuesto base de licitación, el valor estimado y el precio se ajusten a precios reales de mercado, afirmando que no se aportan datos verificables y que no se desglosan costes directos e indirectos y otros gastos, y añadiendo que no quedaría acreditado que no exista intención de sustraer el contrato de la aplicación de normas de adjudicación. El informe señala que el recurso cita diversos preceptos de la LCSP y también artículos del RGLCAP, indicando que los preceptos reglamentarios mencionados por el recurrente (arts. 130 y 131) corresponden a contratos de obras, mientras que, según el informe, para este tipo de expedientes serían aplicables los arts. 195 a 204. Se transcribe el art. 195 en cuanto a que, para contratos de consultoría y asistencia y de servicios, la cuantía se determina incluyendo el valor total de la remuneración del contratista y, en contratos que supongan planificación, por el importe de honorarios o comisiones, afirmándose a continuación que estos aspectos estarían contemplados en el expediente y que la documentación sería suficiente para presentar ofertas. Además, incorpora también el contenido de un informe de la unidad proponente, la Dirección de Obras y Construcciones Educativas de la Agencia, de fecha 7 de mayo de 2026, que desarrolla argumentos frente al recurso. Alega que la recurrente reproduce artículos de la LCSP, "muchos" relativos a otros tipos de contratos, y que se insiste en que no se aportan cálculos, beneficio industrial ni gastos generales, entre otros extremos. Se menciona de forma específica la referencia reiterada al artículo 100 LCSP, relativo al desglose del presupuesto, incluida la parte del coste salarial de las personas empleadas necesarias para la ejecución, con desagregación por género, categoría profesional y a partir del convenio laboral. Frente a ello, el informe interno expone que, en este tipo de servicios, la mayoría de licitadores son personas físicas o sociedades profesionales que ejercen la profesión libre y que, cuando licita una persona jurídica, la relación con los profesionales adscritos puede estar regida por contrato mercantil, por lo que, en este tipo de servicios profesionales, los salarios (si los hubiera) no serían determinantes en el precio total. Añade que por ello no sería de aplicación el desglose

Es copia auténtica de documento electrónico

Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN

FIRMADO POR	GONZALO CASTILLO PEÑALOSA	22/05/2026
VERIFICACIÓN	Pk2jmQLUUZWHXY2NZ7P8XKKJ435ZTK	PÁG. 7/12

indicado ni la desagregación por género, afirmando que esta última “en todo caso” iría contra el principio de igualdad de trato y no discriminación.

El informe interno sostiene además que en el expediente sí se desglosa el precio por prestaciones y trabajos según la normativa de referencia, citándose la Ley de Ordenación de la Edificación como norma en la que se definen los trabajos según cada prestación, afirmándose que ello permitiría al profesional conocer el objeto y valorar el trabajo para efectuar una oferta adecuada. En cuanto al desglose del presupuesto base de licitación en costes directos e indirectos, se afirma que el desglose del PCAP y la memoria reflejaría la forma habitual en que los profesionales bareman sus honorarios, vinculándola a los antiguos baremos orientativos de colegios profesionales basados en porcentajes del presupuesto de ejecución material (PEM) y coeficientes de complejidad, con desglose por prestaciones y trabajos equivalente al recogido en la licitación. También se indica que, para determinar el precio a tanto alzado, se han tomado precios habituales de mercado y los aplicados en normativas laborales vigentes para este tipo de trabajos, adecuándolos a las características y especificaciones de la actuación y a la experiencia de la Agencia en trabajos similares, para cada una de las prestaciones desglosadas.

Como elemento de contexto, se menciona que la experiencia de la Agencia sería relevante por su *“volumen de contratación muy alto”* en este tipo de servicios, citándose que en el año 2025 se habrían licitado 99 expedientes del CPV 71000000-8, lo que, según el texto, le permitiría un amplio conocimiento de precios de mercado al contar con numerosos licitadores y ofertas. Asimismo, se alude a la liberalización de honorarios profesionales desde 2009 (por la Ley 25/2009) y se afirma que basarse en baremos orientativos colegiales para determinar el precio, como en el ejemplo aportado por el Colegio, no sería adecuado, señalándose que dichos baremos estarían por encima del “mercado real” observado por la Agencia. Sobre la afirmación del recurrente relativa a una eventual intención de sustraer el contrato a las normas de adjudicación, el informe interno recuerda que se trata de una licitación por procedimiento abierto, sujeta a regulación armonizada y susceptible de recurso especial, y que por tanto entiende que se tramita con las máximas garantías de transparencia, publicidad y libre concurrencia conforme a la LCSP.

Finalmente, el informe solicita la desestimación del recurso por considerar que no existen razones fundadas para estimarlo y que la actuación del órgano de contratación sería conforme a derecho.

SEXTO. Consideraciones jurídicas.

Examinadas las actuaciones obrantes en el expediente, así como las alegaciones formuladas por la entidad recurrente y por el órgano de contratación, procede que este Tribunal entre a conocer del fondo del asunto partiendo de la naturaleza estructural que, dentro del sistema de la contratación pública, ostentan los elementos económicos del contrato, singularmente el presupuesto base de licitación, el valor estimado y el precio, cuya correcta determinación no constituye una exigencia meramente formal o documental, sino una garantía sustantiva del respeto a los principios de transparencia, igualdad de trato, libre concurrencia y eficiencia en la utilización de los fondos públicos, configurando, además, una condición de validez de los pliegos que rigen la licitación.

En este sentido, debe recordarse que la LCSP incorpora al ordenamiento interno las exigencias derivadas del Derecho de la Unión Europea, cuyo núcleo esencial ha sido reiteradamente interpretado por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, estableciendo que los elementos esenciales del contrato, y muy especialmente aquellos de naturaleza económica, deben quedar fijados de forma clara, precisa y verificable. Así lo declara expresamente la Sentencia del Tribunal de Justicia de 29 de abril de 2004, asunto C-496/99, Comisión c. CAS Succhi di Frutta (ECLI:EU:C:2004:236), en cuyo apartado 111 se afirma que “*el principio de transparencia exige que*

Es copia auténtica de documento electrónico

Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN

FIRMADO POR	GONZALO CASTILLO PEÑALOSA	22/05/2026
VERIFICACIÓN	Pk2jmQLUUZWHXY2NZ7P8XKKJ435ZTK	PÁG. 8/12

todas las condiciones y modalidades del procedimiento de adjudicación estén formuladas de manera clara, precisa e inequívoca", de forma que todos los licitadores puedan comprenderlas en el mismo sentido.

A la luz de dicha premisa, resulta obligado analizar la adecuación de los pliegos y de la memoria justificativa a las exigencias contenidas en los artículos 100, 101 y 102 de la LCSP. Dispone el artículo 100.2 de la LCSP, en una formulación normativa que no deja margen interpretativo significativo, que: "*El presupuesto base de licitación se desglosará indicando los costes directos e indirectos y otros eventuales gastos, incorporando en su caso los costes salariales, con desagregación por sexo y categoría profesional.*" Añade asimismo que "*En la determinación del presupuesto base de licitación se tendrá en cuenta que el precio del contrato sea adecuado para el efectivo cumplimiento del mismo mediante una correcta estimación de su importe*", lo que conecta directamente con la exigencia de adecuación al mercado. Este mandato legal, en su doble vertiente de desglose y adecuación, no puede entenderse satisfecho mediante la mera fijación de una cifra global acompañada de una distribución por prestaciones, sino que exige la exteriorización de la estructura económica del contrato.

Sin embargo, del examen de la memoria justificativa se infiere que la determinación del precio se ha llevado a cabo, en sus propios términos, "*a tanto alzado, según las distintas prestaciones que conforman el mismo, tomando los precios habituales en el mercado y los aplicados en las normativas laborales vigentes para este tipo de trabajos, siempre adecuándolos a las características […] y la experiencia de esta Agencia en trabajos similares*". Esta afirmación, reiterada asimismo en la memoria complementaria, constituye, en realidad, una justificación de carácter meramente genérico, carente de soporte metodológico verificable, en cuanto no se acompaña de referencia alguna a estudios de mercado, bases de precios, comparativas contractuales, cálculos de costes directos o indirectos, ni tampoco se explicita el modo en que han sido integrados los gastos generales o el beneficio industrial. La distribución de importes por prestaciones —redacción de proyecto básico, proyecto de ejecución, dirección de obra, dirección de ejecución y coordinación de seguridad y salud—, aun siendo un elemento útil desde la perspectiva descriptiva del objeto contractual, no satisface la exigencia normativa del artículo 100.2 LCSP, en la medida en que no identifica los componentes económicos que integran cada una de dichas partidas ni permite reconstruir el proceso de cálculo seguido. La motivación incorporada al expediente no puede considerarse suficiente en términos jurídicos, pues no permite conocer los datos objetivos, parámetros de cálculo ni referencias comparativas concretas que han conducido a la fijación del presupuesto.

No se trata, por tanto, de una motivación escueta o sucinta, sino de una motivación inexistente en cuanto a su contenido técnico-económico esencial, al no permitir reconstruir el proceso de formación del precio ni verificar su adecuación al mercado.

A mayor abundamiento, debe precisarse que la exigencia de desglose no se agota en una finalidad meramente informativa, sino que constituye un instrumento de control ex ante de la racionalidad del gasto público, de modo que su ausencia impide verificar si el presupuesto incorpora correctamente los componentes esenciales del coste y, en particular, si se han tenido en cuenta parámetros objetivos en su formación.

En este sentido, la simple invocación de "*precios de mercado*" sin identificación de las fuentes, referencias comparativas o metodologías de cálculo empleadas impide reproducir el iter lógico seguido por el órgano de contratación, lo que resulta incompatible con las exigencias de motivación reforzada propias de los actos con componente técnico-económico.

Tal insuficiencia entra en colisión directa con la doctrina constante del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en particular con la establecida en la Sentencia de 18 de octubre de 2001, asunto C-19/00, SIAC Construction (ECLI:EU:C:2001:553), en la que se declara que el principio de transparencia implica que "*los licitadores deben poder conocer con exactitud el alcance de los requisitos y condiciones de la licitación para poder preparar sus*

Es copia auténtica de documento electrónico

Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN

FIRMADO POR	GONZALO CASTILLO PEÑALOSA	22/05/2026
VERIFICACIÓN	Pk2jmQLUUZWHXY2NZ7P8XKKJ435ZTK	PÁG. 9/12

ofertas en condiciones de igualdad", lo que presupone necesariamente la existencia de información suficiente y accesible sobre los elementos determinantes del precio. La falta de desglose de costes impide a los potenciales operadores económicos evaluar si el presupuesto base de licitación refleja adecuadamente el esfuerzo económico exigido y, por tanto, si es viable concurrir al procedimiento sin incurrir en riesgos desproporcionados o en ofertas económicamente inviables.

Del mismo modo, el artículo 101 LCSP establece que "*El cálculo del valor estimado del contrato deberá tener en cuenta el importe total, sin incluir el Impuesto sobre el Valor Añadido, pagadero según las estimaciones del órgano de contratación, incluyendo cualquier forma de opción eventual y las eventuales prórrogas del contrato*", añadiendo que deberán considerarse "*los costes derivados de la normativa laboral vigente, los gastos generales de estructura y el beneficio industrial*". En el caso examinado, el valor estimado coincide exactamente con el presupuesto base de licitación, esto es, 249.724,98 euros, sin que se aporte una justificación diferenciada que permita entender cómo se han tenido en cuenta los elementos específicos exigidos por la norma. Tal coincidencia automática revela la ausencia de un cálculo autónomo del valor estimado, lo que priva de contenido material al precepto legal y dificulta el control de legalidad del expediente.

La doctrina del Tribunal de Justicia refuerza esta exigencia. Así, en la Sentencia de 24 de noviembre de 2005, asunto C-331/04, ATI EAC (ECLI:EU:C:2005:718), se señala que los criterios y elementos que determinan la adjudicación deben ser formulados de modo que permitan su aplicación objetiva y verificable, rechazando toda posibilidad de arbitrariedad o indeterminación. Trasladado al ámbito del valor estimado, ello implica que su cálculo debe ser transparente y susceptible de comprobación, lo que no se satisface mediante afirmaciones genéricas no respaldadas por datos concretos.

Por lo que respecta al precio, el artículo 102.3 LCSP dispone que "*Los órganos de contratación cuidarán de que el precio sea adecuado para el efectivo cumplimiento del contrato mediante la correcta estimación de su importe, atendiendo al precio general de mercado*", añadiendo que el precio deberá expresarse "*en euros, con indicación separada del IVA*".

En el presente supuesto, el precio se fija a tanto alzado y se establecen reglas específicas de invariabilidad, como resulta de la propia memoria cuando indica literalmente que "*El precio del contrato no se incrementará ni disminuirá en la proporción en que resulte aumentado o disminuido […] el Presupuesto de Ejecución Material de la obra previsto inicialmente para la licitación […] Tampoco se incrementarán o disminuirán aunque el Presupuesto de Ejecución Material de la obra se vea modificado por variaciones de medición en el curso de la misma*". Tales previsiones, siendo en sí mismas conformes a la normativa contractual, refuerzan, sin embargo, la necesidad de que el precio inicial esté correctamente fundamentado, puesto que cualquier error de estimación no podrá ser corregido mediante mecanismos de ajuste durante la ejecución.

En este contexto, la ausencia de desglose de costes y de justificación verificable del precio adquiere especial relevancia desde la perspectiva de la competencia, en la medida en que puede generar incertidumbre en los licitadores y afectar a la comparabilidad de las ofertas. La Sentencia del Tribunal de Justicia de 29 de marzo de 2012, asunto C-599/10, SAG ELV Slovensko (ECLI:EU:C:2012:191), subraya que "*el principio de igualdad de trato implica una obligación de transparencia que permita verificar que los procedimientos de adjudicación se desarrollan de manera imparcial y objetiva*", lo que exige que todos los elementos que influyen en la valoración de las ofertas estén definidos de manera suficientemente clara.

Por otro lado, no puede acogerse la argumentación del órgano de contratación relativa a la irrelevancia de los costes salariales en este tipo de contratos. El artículo 100.2 LCSP establece de manera expresa la obligación de incluirlos "cuando proceda", lo que, en contratos de servicios de carácter intelectual como el presente, en los que

Es copia auténtica de documento electrónico

Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN

FIRMADO POR	GONZALO CASTILLO PEÑALOSA	22/05/2026
VERIFICACIÓN	Pk2jmQLUUZWHXY2NZ7P8XKKJ435ZTK	PÁG. 10/12

la prestación se basa fundamentalmente en la actividad profesional de arquitectos y técnicos, resulta indudable. La exclusión o invisibilización de dichos costes no sólo contraviene la literalidad de la norma, sino que puede incidir negativamente en la calidad de las ofertas y en las condiciones de ejecución del contrato. En este punto, la Sentencia del Tribunal de Justicia de 18 de septiembre de 2014, asunto C-549/13, Bundesdruckerei (ECLI:EU:C:2014:2235), destaca la relevancia de los costes laborales en la contratación pública, vinculándolos a la garantía de condiciones de competencia leal y a la prevención de ofertas anormalmente bajas. La aplicabilidad del artículo 100.2 LCSP no puede condicionarse a la existencia de relaciones laborales en sentido estricto, pues el precepto no atiende a la naturaleza jurídica del vínculo, sino a la realidad económica de la prestación. En contratos de servicios profesionales como el presente, el precio se construye necesariamente sobre el coste del trabajo especializado, con independencia de que este se articule mediante relaciones laborales o mercantiles, por lo que la exclusión de cualquier referencia a dicho componente impide verificar la adecuación económica del contrato.

En suma, la actuación del órgano de contratación, aun pudiendo estar inspirada en criterios de experiencia y conocimiento del mercado, no se adecua a las exigencias de objetivación, transparencia y verificabilidad que impone la normativa vigente. El expediente carece de una motivación suficiente en relación con la determinación del presupuesto base de licitación, el valor estimado y el precio, en los términos exigidos por los artículos 100, 101 y 102 LCSP y por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, lo que determina la nulidad de las cláusulas impugnadas, al impedir que los licitadores dispongan de la información necesaria para formular sus ofertas en condiciones de igualdad y al dificultar el control de la legalidad de la actuación administrativa.

Las deficiencias apreciadas no pueden calificarse como meros defectos formales subsanables, en la medida en que afectan a la determinación misma de los elementos esenciales del contrato, condicionando la configuración de la oferta económica y la propia concurrencia al procedimiento.

Debe añadirse que la experiencia previa del órgano de contratación, aun cuando pueda constituir un elemento auxiliar de juicio, no tiene por sí sola valor sustitutivo de la motivación exigible, ni puede operar como criterio exclusivo de determinación del precio sin su adecuada exteriorización documental, pues ello equivaldría a convertir un conocimiento interno en un parámetro inmune al control.

Por tanto, las alegaciones del órgano de contratación no desvirtúan las conclusiones anteriores por las siguientes razones; Así, sobre la experiencia de la Agencia como criterio de fijación de precios, debe señalarse que el conocimiento interno del mercado, aun siendo legítimo, no sustituye la exigencia legal de motivación externa y verificable, exigida por el artículo 100.2 LCSP.

Sobre la referencia a baremos profesionales o prácticas habituales del sector, ello no constituye una metodología de cálculo incorporada al expediente ni accesible a los licitadores, por lo que no satisface las exigencias de transparencia.

En cuanto a la supuesta irrelevancia de los costes salariales, tal afirmación no puede compartirse, en tanto que la prestación tiene carácter eminentemente intelectual y se basa en la actividad de profesionales, por lo que el coste del trabajo constituye un elemento estructural del precio, con independencia de la forma jurídica de la relación. En particular, no puede desconocerse que, incluso en supuestos de ejercicio profesional autónomo o mediante fórmulas mercantiles, la prestación se articula sobre la base del tiempo de trabajo cualificado, lo que determina que el coste del factor trabajo actúe como referencia económica implícita estructural, cuya ausencia de explicitación impide verificar la adecuación del precio a condiciones normales de mercado.

Es copia auténtica de documento electrónico

Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN

FIRMADO POR	GONZALO CASTILLO PEÑALOSA	22/05/2026
VERIFICACIÓN	Pk2jmQLUUZWHXY2NZ7P8XKKJ435ZTK	PÁG. 11/12

Por último, en cuanto a la suficiencia del desglose por prestaciones, este Tribunal reitera que dicho desglose tiene carácter meramente descriptivo, pero no constituye el desglose económico exigido por la LCSP, al no identificar costes directos, indirectos ni otros componentes del precio.

Las deficiencias apreciadas afectan a la determinación de los elementos económicos esenciales del contrato, condicionando la formulación de ofertas y la concurrencia al procedimiento, por lo que no pueden calificarse como meras irregularidades formales ni ser objeto de subsanación ex post, al requerir una nueva formulación previa del presupuesto con arreglo a parámetros verificables. En consecuencia, procede apreciar un vicio sustantivo que invalida la configuración económica del contrato en su conjunto.

A la vista de lo expuesto, todas las alegaciones formuladas por el órgano de contratación deben ser expresamente desestimadas, al no desvirtuar la insuficiencia de motivación apreciada ni acreditar el cumplimiento de las exigencias legales señaladas. En consecuencia, procede estimar el recurso interpuesto.

SÉPTIMO. Efectos de la estimación del recurso.

La anulación se circunscribe exclusivamente a las determinaciones relativas al presupuesto base de licitación, valor estimado y precio del contrato, por constituir estos elementos estructurales indisociables del equilibrio económico del mismo, sin que resulte posible su corrección sin una nueva elaboración previa.

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

ACUERDA

PRIMERO. Estimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por el **COLEGIO OFICIAL DE ARQUITECTOS DE CÓRDOBA** contra el anuncio de licitación y los pliegos de cláusulas administrativas particulares del contrato denominado “Servicios de redacción de proyecto y estudio de seguridad y salud, dirección de obra, dirección de ejecución de obra y coordinación de seguridad y salud para las obras de sustitución del CEIP Cristóbal Luque Onieva modelo C1 (una línea de infantil y una de primaria) en Priego de Córdoba (35/ISE/2026/SC)”, expediente CONTR 2026 0000100179, promovido por la Agencia Pública Andaluza de Educación, agencia adscrita a la Consejería de Desarrollo Educativo y Formación Profesional de la Junta de Andalucía y, en consecuencia, anular el acto impugnado a los efectos señalados en el fundamento de derecho séptimo de esta resolución.

SEGUNDO. De conformidad con lo establecido en el artículo 57.4 de la LCSP, el órgano de contratación deberá dar conocimiento a este Tribunal de las actuaciones adoptadas para dar cumplimiento a la presente resolución.

NOTIFÍQUESE la presente resolución a las personas 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.

Es copia auténtica de documento electrónico

Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN

FIRMADO POR	GONZALO CASTILLO PEÑALOSA	22/05/2026
VERIFICACIÓN	Pk2jmQLUUZWHXY2NZ7P8XKKJ435ZTK	PÁG. 12/12