

**RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIÓN
PÚBLICA DE LA COMUNIDAD DE MADRID**

En Madrid, a 23 de abril de 2026

VISTOS los recursos especiales en materia de contratación interpuestos por las representaciones legales de la Federación Española de Asociación del Tercer Sector en el Ámbito de la Protección de la Infancia, Juventud y Familia y de la Justicia Juvenil (FEPJJ) y de la Asociación Patronal de Protección y Reforma de Infancia de la Comunidad de Madrid (APPRIM), contra el anuncio de licitación y los pliegos que han de regir la adjudicación del contrato denominado “*Casa de los Niños (2 Lotes) cofinanciado al 40% por el fondo social europeo plus en el marco del programa del FSE+ 2021-2027 de la Comunidad de Madrid*”: Expediente: 115/2026 (A/SER-006180/2026), licitado por la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales de la Comunidad de Madrid, este Tribunal ha adoptado la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. - Mediante anuncio publicado el 9 de marzo de 2026 en el Portal de Contratación de la Comunidad de Madrid y en el Diario Oficial de la Unión Europea (DOUE) , se convocó la licitación del contrato de referencia mediante procedimiento abierto, sujeto a regulación armonizada, con pluralidad de criterios de adjudicación y

dividido en dos lotes.

El valor estimado del contrato asciende a 8.068.754,42 euros y su plazo de duración será de 24 meses estableciendo la posibilidad de hasta 36 meses de prórroga.

Segundo. – A la presente licitación se han presentado cuatro empresas.

El 26 de marzo de 2026 tuvo entrada en el Registro de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, con entrada en este Tribunal en la misma fecha, el recurso especial en materia de contratación, interpuesto por la representación legal de FEPJJ contra los pliegos que han de regir la licitación del contrato de referencia.

En la misma fecha, tuvo entrada en el Registro de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, con entrada en este Tribunal el mismo día, el recurso especial en materia de contratación, interpuesto por la representación legal de APPRIM contra los pliegos que han de regir la licitación del contrato de referencia.

Tercero. - El 10 de abril de 2026 el órgano de contratación remitió el expediente de contratación y el informe a que se refiere el artículo 56.2 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.

Cuarto. - La tramitación del expediente de contratación se encuentra suspendida por acuerdo sobre medidas provisionales adoptado por este Tribunal mediante la Resolución MMCC N.º 060/2026, de 9 de abril, hasta que se resuelva el recurso y se acuerde expresamente el levantamiento de la suspensión.

Quinto. - La Secretaría del Tribunal dio traslado de los recursos al resto de interesados de este contrato, en cumplimiento de la previsión contenida en el artículo 56.3 de la LCSP, concediéndoles un plazo de cinco días hábiles, para formular alegaciones sin que se hayan recibido alegaciones.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. - De conformidad con lo establecido en el artículo 46.1 de la LCSP y el artículo 3 de la Ley 9/2010, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y Racionalización del Sector Público, corresponde a este Tribunal la competencia para resolver los presentes recursos.

Segundo. – El recurso contra los pliegos se presenta por entidades de carácter asociativo sectorial representativas de los intereses afectados, por lo que debe admitirse su legitimación al amparo de lo dispuesto en el artículo 48 de la LCSP.

Asimismo, se acredita la representación de los firmantes de los recursos.

Tercero. - El artículo 57 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, establece que el órgano administrativo que inicie o tramite un procedimiento, cualquiera que haya sido la forma de su iniciación, podrá disponer su acumulación a otros con los que guarde identidad sustancial o íntima conexión. Asimismo, el artículo 13 del Reglamento de los procedimientos especiales de revisión de decisiones en materia contractual y de organización del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales aprobado por Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre, establece que *“Podrá acordarse la acumulación de dos o más recursos en cualquier momento previo a la terminación, tanto de oficio como a solicitud del recurrente o de cualquiera de los interesados comparecidos en el procedimiento”*.

La acumulación de diversos recursos administrativos constituye una facultad del órgano competente para su resolución que puede acordar de propia iniciativa. Vistos los recursos objeto de la presente resolución, se aprecia identidad en el asunto, se trata del mismo expediente de contratación y se basan en motivos de impugnación coincidentes. Por ello, este Tribunal considera necesaria la acumulación de las mismas.

Cuarto. - Los recursos especiales se interpusieron en tiempo y forma, pues los pliegos fueron publicados en el Portal de Contratación de la Comunidad de Madrid el día 9 de marzo de 2026 y los recursos se interpusieron el 26 del mismo mes, dentro del plazo de quince días hábiles, de conformidad con el artículo 50.1 de la LCSP.

Quinto. - Los recursos se han interpuesto contra los pliegos rectores de un contrato de servicios cuyo valor estimado es superior a 100.000 euros. El acto es recurrible, de acuerdo con el artículo 44.1.a) y 2.a) de la LCSP.

Sexto. – Fondo del asunto. Alegaciones de las partes

1. Alegaciones de las recurrentes

Las recurrentes fundamentan el primer motivo del recurso en la supuesta inaplicación por parte de la Administración del Acuerdo de creación de complemento retributivo específico para el ámbito de la Comunidad de Madrid del IV Convenio colectivo estatal de reforma juvenil y protección de menores.

En línea con esta argumentación, los recurrentes alegan que, para efectuar el cálculo de los costes económicos destinados a los recursos personales para la ejecución del contrato, se ha partido de las tablas salariales contempladas para cada categoría en el V Convenio Colectivo de reforma juvenil y protección de menores, registrado y publicado por Resolución de 3 de diciembre de 2024, de la Dirección General de Trabajo, publicado en el Boletín Oficial de Estado de 16 de diciembre de 2024.

Señalan además que, a los efectos del precitado contrato de servicios que se licita, resulta de aplicación el Acuerdo de creación de complemento retributivo específico para el ámbito de la Comunidad de Madrid del IV Convenio Colectivo Estatal de Reforma Juvenil y Protección de Menores, suscrito en fecha 5 de febrero de 2024 y publicado en el BOE n.º 99, de fecha 23 de abril de 2024, que establece para el ámbito

de la Comunidad de Madrid, las tablas salariales y acuerdo retributivo. La vigencia desde el 1 de enero de 2024 hasta el 31 de diciembre de 2028.

Acaban afirmando que los Pliegos rectores del contrato referenciado, soslayan la aplicabilidad de las tablas salariales del Acuerdo de creación de complemento retributivo específico para el ámbito de la Comunidad de Madrid (2024-2028) aprobadas y legítimamente de aplicación al servicio objeto de licitación.

La segunda de las alegaciones de los recurrentes se refieren a que las tablas salariales recogidas en el Acuerdo de creación de complemento retributivo específico para el ámbito de la Comunidad de Madrid del IV Convenio Colectivo Estatal de Reforma Juvenil y Protección de Menores no tienen previsión económica para el año 2029, supuesto ante el que consideran que resulta de aplicación la previsión para tal anualidad establecida en el V Convenio Colectivo Estatal de Reforma Juvenil y Protección de Menores, el cual sí tiene tabla salarial para el año 2029, y que no se ha contemplado la aplicación de dichas tablas salariales para el cálculo del valor estimado del contrato en lo que se refiere a la supuesta prórroga del mismo, en concreto respecto a la anualidad de 2029.

Señalan asimismo que las tablas salariales tenidas en cuenta en caso de prórroga determinan la insuficiente dotación económica del contrato, lo que supone una infracción de los artículos 100, 101 y 102 de la LCSP, al no considerarse los términos económicos del Acuerdo retributivo realmente aplicable en la anualidad de 2029, la cual trae como consecuencia un incorrecto cálculo de los costes del personal afectando directamente a la determinación del valor estimado del contrato y, en consecuencia, a su precio, desde la perspectiva que imponen los citados artículos.

2. Alegaciones del órgano de contratación

Respecto al primer motivo de recurso referido a la supuesta inaplicación por parte de la Administración del Acuerdo de creación de complemento retributivo específico para

el ámbito de la Comunidad de Madrid del IV Convenio colectivo estatal de reforma juvenil y protección de menores, alega que tales afirmaciones no encuentren correspondencia alguna con el contenido real del PCAP, atribuyéndole previsiones y referencias normativas que no figuran en dicho documento. Muy al contrario, el pliego recoge de forma totalmente clara las tablas salariales aplicables y la normativa de referencia.

En el apartado 5 del cuadro de características del PCAP, se establece expresamente:

“Para realizar la valoración de los costes del presente contrato se contemplan los recursos personales necesarios para llevar a cabo el contrato de cada uno de los lotes. A la hora de efectuar el cálculo de los costes económicos destinados a los recursos personales necesarios para la ejecución del contrato, se ha partido de las tablas salariales contempladas para cada categoría profesional respectiva en la Resolución de 11 de abril de 2024, de la Dirección General de Trabajo, por la que se registra y publica el Acuerdo de creación de complemento retributivo específico para el ámbito de la Comunidad de Madrid del IV Convenio colectivo estatal de reforma juvenil y protección de menores, publicado el 23 de abril de 2024, así como los Gastos Seguridad Social (33 %) y el 7,5 % en concepto de absentismo de acuerdo con el X Informe trimestral absentismo y siniestralidad laboral relativo al tercer trimestre de 2024 (último publicado, Adecco Institute)”.

Para el cálculo del personal necesario para prestar el servicio en ambos lotes de este contrato se ha partido del Acuerdo de creación de complemento retributivo específico para el ámbito de la Comunidad de Madrid del IV Convenio colectivo estatal de reforma juvenil y protección de menores. Por tanto, el órgano de contratación para realizar los cálculos del coste de personal ha partido del mencionado acuerdo que los recurrentes invocan. No aportan ningún dato ni evidencia para sostener que los cálculos del salario del personal no están correctamente realizados.

Precisamente estas dos entidades ya interpusieron sendos recursos especiales contra los pliegos de este contrato (recursos 482/2025 y 483/2025) argumentando lo mismo que ahora. En esa ocasión, este órgano de contratación se avino a las pretensiones de las recurrentes, desistió de la licitación anterior y se recalculó el presupuesto del

contrato teniendo en cuenta el Acuerdo de creación de complemento retributivo específico para el ámbito de la Comunidad de Madrid.

Respecto al segundo motivo del recurso, alega que los recurrentes confunden el concepto de presupuesto base de licitación con el del valor estimado. Destaca que este contrato tiene una duración de dos años con un plazo estimado que iría desde el 1 mayo de 2026 hasta el 30 de abril de 2028, con posibles prórrogas del mismo hasta 36 meses más, pudiendo alcanzar una duración máxima de 60 meses. Por lo tanto, la duración inicial del contrato no abarca a la anualidad 2029.

Por ello, en función del plazo de duración del contrato se ha calculado el importe de los costes de personal, aplicando las tablas salariales de 2026 a los 8 primeros meses de ejecución del contrato, las tablas salariales de 2027 a los 12 siguientes meses y las tablas salariales de 2028 a los últimos 4 meses de ejecución del contrato. Por tanto, se ha cumplido escrupulosamente con los artículos 100.2, 101.7 y 102.3 de la LCSP.

Añade, que no se han tenido en cuenta las tablas salariales de 2029 porque no entra dentro del ámbito temporal del contrato (01-05-2026 hasta 30-04-2028) ya que, solo en caso de prórroga, que es una eventualidad que se podrá o no producir, la extensión del contrato podría alcanzar el año 2029.

En apoyo de su tesis, aporta doctrina de este Tribunal, citando algunas de sus resoluciones.

Séptimo. – Consideraciones del Tribunal

La cuestión litigiosa se circunscribe a determinar si el presupuesto base de licitación y el valor estimado del contrato ha sido calculados conforme a lo dispuesto en los artículos 100 y 101 de la LCSP.

El primer motivo del recurso se fundamenta en la supuesta inaplicación, por parte de la Administración, del Acuerdo de creación de complemento retributivo específico para el ámbito de la Comunidad de Madrid del IV Convenio colectivo estatal de reforma juvenil y protección de menores.

El artículo 100 de la LCSP establece:

“1. A los efectos de esta Ley, por presupuesto base de licitación se entenderá el límite máximo de gasto que en virtud del contrato puede comprometer el órgano de contratación, incluido el Impuesto sobre el Valor Añadido, salvo disposición en contrario.

2. En el momento de elaborarlo, los órganos de contratación cuidarán de que el presupuesto base de licitación sea adecuado a los precios del mercado. A tal efecto, el presupuesto base de licitación se desglosará indicando en el pliego de cláusulas administrativas particulares o documento regulador de la licitación los costes directos e indirectos y otros eventuales gastos calculados para su determinación. En los contratos en que el coste de los salarios de las personas empleadas para su ejecución formen parte del precio total del contrato, el presupuesto base de licitación indicará de forma desglosada y con desagregación de género y categoría profesional los costes salariales estimados a partir del convenio laboral de referencia.”

En el apartado 5 del cuadro de características del PCAP, se establece expresamente que a la hora de efectuar el cálculo de los costes económicos destinados a los recursos personales necesarios para la ejecución del contrato, se ha partido de las tablas salariales contempladas para cada categoría profesional respectiva en la Resolución de 11 de abril de 2024, de la Dirección General de Trabajo, por la que se registra y publica el Acuerdo de creación de complemento retributivo específico para el ámbito de la Comunidad de Madrid del IV Convenio colectivo estatal de reforma juvenil y protección de menores.

Los recurrentes no realizan el más mínimo esfuerzo por acreditar el incumplimiento que alegan, sin que presenten un cuadro comparativo básico de la diferencia entre el cálculo realizado por el órgano de contratación y el que correspondería aplicar según su argumentación.

Ante esta falta absoluta de motivación, no procede sino desestimar este motivo del recurso.

Respecto al segundo motivo del recurso, las recurrentes argumentan que el cálculo del valor estimado del contrato (VEC) es incorrecto, ya que para el cálculo de la anualidad 2029, para el caso de prórroga, no se ha tenido en cuenta el citado complemento retributivo específico para el ámbito de la Comunidad de Madrid del IV Convenio colectivo estatal de reforma juvenil y protección de menores.

El órgano de contratación, por su parte, sostiene que no se han tenido en cuenta las tablas salariales de 2029 porque no entra dentro del ámbito temporal del contrato (01-05-2026 hasta 30-04-2028) ya que, solo en caso de prórroga, que es una eventualidad que se podrá o no producir, la extensión del contrato podría alcanzar el año 2029.

Respecto a esta cuestión, el artículo 101 de la LCSP establece respecto al VEC:

“1. A todos los efectos previstos en esta Ley, el valor estimado de los contratos será determinado como sigue:

a) En el caso de los contratos de obras, suministros y servicios, el órgano de contratación tomará el importe total, sin incluir el Impuesto sobre el Valor Añadido, pagadero según sus estimaciones.

b) En el caso de los contratos de concesión de obras y de concesión de servicios, el órgano de contratación tomará el importe neto de la cifra de negocios, sin incluir el Impuesto sobre el Valor Añadido, que, según sus estimaciones, generará la empresa concesionaria durante la ejecución del mismo como contraprestación por las obras y los servicios objeto del contrato, así como de los suministros relacionados con estas obras y servicios.

2. En el cálculo del valor estimado deberán tenerse en cuenta, como mínimo, además de los costes derivados de la aplicación de las normativas laborales vigentes, otros costes que se deriven de la ejecución material de los servicios, los gastos generales de estructura y el beneficio industrial. Asimismo, deberán tenerse en cuenta:

a) Cualquier forma de opción eventual y las eventuales prórrogas del contrato.

b) Cuando se haya previsto abonar primas o efectuar pagos a los candidatos o licitadores, la cuantía de los mismos.

c) En el caso de que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 204, se haya previsto en el pliego de cláusulas administrativas particulares o en el anuncio de licitación la posibilidad de que el contrato sea modificado, se considerará valor estimado del contrato el importe máximo que este pueda alcanzar, teniendo en cuenta la totalidad de las modificaciones al alza previstas.

En los contratos de servicios y de concesión de servicios en los que sea relevante la mano de obra, en la aplicación de la normativa laboral vigente a que se refiere el párrafo anterior se tendrán especialmente en cuenta los costes laborales derivados de los convenios colectivos sectoriales de aplicación.”

El apartado 6 de PCAP establece:

“Valor estimado del contrato, excluido el Impuesto sobre el Valor Añadido.

<i>Presupuesto (24 meses)</i>	<i>2.988.427,56 euros</i>
<i>Modificaciones</i>	<i>597.685,51 euros</i>
<i>Prórrogas (36 meses)</i>	<i>4.482.641,35 euros</i>
<i>Otras opciones</i>	<i>0,00 euros</i>
<i>Total valor estimado</i>	<i>8.068.754,42 euros</i>

Método aplicado para calcular el valor estimado: base imponible del contrato (24 meses), incrementada en un 20% por las modificaciones previstas más la base imponible de las prórrogas (36 meses).”

En el citado Acuerdo retributivo en el ámbito territorial de la comunidad de Madrid en el sector de reforma juvenil y protección de menores, se hace constar:

“Tercero

(.....)

Las bancadas firmantes acuerdan la creación para el ámbito del presente acuerdo retributivo de un complemento denominado Complemento Autonómico de Madrid con las siguientes características, será un complemento salarial, no consolidable, de cuantía variable, devengo mensual y abono en catorce pagas, compensable, absorbible y no revalorizable, el cual tendrá efectos desde el 1 de enero de 2026. Su importe mensual bruto se establecerá en las tablas salariales anexas al presente acuerdo.

Este Complemento Autonómico de Madrid se aplicará efectivamente a todos aquellos recursos, programas o servicios de contratación pública que se desarrollen en la Comunidad de Madrid realizada bajo cualquiera de las modalidades previstas en el

*ordenamiento jurídico vigente (subvención, contrato, concierto, convenio u otras fórmulas legales), cuyo trámite de contratación sea iniciado en un momento posterior a la firma del presente acuerdo, aplicándose en función de su inclusión efectiva en los correspondientes pliegos de contratación, alcanzando en todo caso aplicación general a partir de 1 de julio de 2028. Asimismo, se aplicará a aquellos contratos vigentes y en aquellas prórrogas en que la Administración pública u órgano contratante correspondiente amplíe la financiación durante el período 2024-2028 al efecto de incorporar los incrementos salariales pactados en este acuerdo retributivo. En su defecto, este Complemento Autonómico de Madrid no resultará de aplicación.
(.....)*

En su Anexo 4 se recoge el “Complemento autonómico de Madrid”, para los grupos profesionales 1, 2, 3 y 4 y dentro de ellos las diferentes categorías para los años 2026 a 2028.

La cuestión litigiosa se circunscribe a determinar si el VEC ha sido calculado conforme a lo dispuesto en el citado artículo 101 de la LCSP.

Si bien es cierto que los recurrentes no realizan ningún cálculo que acredite sus alegaciones, el propio órgano de contratación reconoce que no se han tenido en cuenta las tablas salariales de 2029 porque no entra dentro del ámbito temporal del contrato (01-05-2026 hasta 30-04-2028) ya que, solo en caso de prórroga, que es una eventualidad que se podrá o no producir, la extensión del contrato podría alcanzar el año 2029.

El VEC es el importe que establece la Administración en una licitación pública con la finalidad de permitir que las empresas licitadoras conozcan cuál es el importe máximo que podrá alcanzar un contrato, es decir, indica el verdadero volumen del negocio, debiendo incluir los costes laborales según normativas vigentes, gastos generales o de estructura, beneficio industrial, opciones eventuales, prórrogas, pagos a candidatos o licitadores y modificaciones previstas.

El Acuerdo retributivo incluye un complemento salarial, no consolidable, de cuantía variable, devengo mensual y abono en catorce pagas, compensable, absorbible y no

revalorizable, el cual tendrá efectos desde el 1 de enero de 2026. En el Anexo 4 se recoge el importe del complemento para los años 2026, 2027 y 2028, nada se indica del año 2029 (año susceptible de incluir en caso de prórroga).

Así mismo, en el acuerdo se establece:

“...se acuerda que a fecha 31 de diciembre de 2028 este complemento será compensado y absorbido por los incrementos salariales que sean pactados en el V Convenio Colectivo Estatal de Reforma Juvenil y Protección de Menores, de manera que, con fecha de efectos 1 de enero de 2029, será recalculado en su importe, de forma que su valor será la diferencia entre el salario bruto mensual del año 2028 fijado en el presente acuerdo retributivo y el salario bruto mensual fijado para esa misma anualidad de 2028 en el Convenio Colectivo Estatal de Reforma Juvenil y Protección de Menores”.

En consecuencia, a la fecha del cálculo del VEC, se desconoce el importe del complemento específico para el año 2029, lo que le impide incluir un cálculo exacto, incluyendo una estimación.

Tampoco las recurrentes realizan el más mínimo cálculo estimativo para determinar cuál sería el coste salarial del año 2029, para el caso de que se produjera la prórroga, limitándose a citar doctrina sobre cómo debe calcularse el VEC.

En consecuencia, no queda acreditado un incorrecto cumplimiento del cálculo del VEC.

Por todo ello, procede la desestimación de los recursos.

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

ACUERDA

Primero. - Acumular los recursos especiales en materia de contratación interpuestos

por la representación legal de la Federación Española de Asociación del Tercer Sector en el Ámbito de la Protección de la Infancia, Juventud y Familia y de la Justicia Juvenil (FEPJJ) y por la representación legal de la Asociación Patronal de Protección y Reforma de Infancia de la Comunidad de Madrid (APPRIM), contra el anuncio de licitación y los pliegos que han de regir la adjudicación del contrato denominado “Casa de los Niños (2 Lotes) cofinanciado al 40% por el fondo social europeo plus en el marco del programa del FSE+ 2021-2027 de la Comunidad de Madrid”: Expediente: 115/2026 (A/SER-006180/2026), licitado por la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales de la Comunidad de Madrid

Segundo. – Desestimar los recursos interpuestos por las representaciones legales de la Federación Española de Asociación del Tercer Sector en el Ámbito de la Protección de la Infancia, Juventud y Familia y de la Justicia Juvenil (FEPJJ) y por la representación legal de la Asociación Patronal de Protección y Reforma de Infancia de la Comunidad de Madrid (APPRIM), contra el anuncio de licitación y los pliegos que han de regir la adjudicación del contrato denominado “Casa de los Niños (2 Lotes) cofinanciado al 40% por el fondo social europeo plus en el marco del programa del FSE+ 2021-2027 de la Comunidad de Madrid”: Expediente: 115/2026 (A/SER-006180/2026), licitado por la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales de la Comunidad de Madrid.

Tercero. – Levantar la suspensión del procedimiento de adjudicación adoptada por este Tribunal mediante la Resolución MMCC N.º 60/2026, de 9 de abril, de conformidad con lo estipulado en el artículo 57.3 de la LCSP.

Cuarto. - Declarar que no se aprecia la concurrencia de mala fe o temeridad en la interposición de los recursos, por lo que no procede la imposición de la multa prevista en el artículo 58 de la LCSP.

NOTIFÍQUESE la presente resolución a las personas interesadas en el procedimiento.

Esta resolución es definitiva en la vía administrativa, será directamente ejecutiva y contra la misma cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad de Madrid, en el plazo de dos meses, a contar desde el día siguiente a la recepción de esta notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 10, letra k) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, todo ello de conformidad con el artículo 59 de la LCSP.

EL TRIBUNAL