

CUADERNOS FOESC · 04

Contratación pública y calidad del servicio

El desajuste entre la Ley de Contratos del Sector Público y los servicios intensivos en personas

(Índice automático: al abrir en Word, aceptar la actualización de campos o pulsar Ctrl+A y F9 para generarlo.)

1

Objeto: un sector cuyo mercado principal es la administración

4.779

Millones de euros destinados a cultura por las administraciones locales en 2023, más que el Estado y las autonomías juntos.

Los estudios 1 a 3 de esta serie establecieron dos hechos: el catálogo de actividades del IV Convenio marco estatal de ocio educativo y animación sociocultural (BOE-A-2026-5694) coincide en gran medida con los servicios de proximidad que las administraciones —sobre todo las locales— prestan mediante gestión indirecta; y esas administraciones locales son, además, el principal financiador de la cultura en España (4.779,1 millones de euros en 2023, más que el Estado y las autonomías juntos). La consecuencia es estructural: la contratación pública no es un canal más de ingresos del sector, es su mercado principal. Comedores escolares, extraescolares, aulas matinales, ludotecas, casals y campamentos municipales, bibliotecas, museos, centros culturales y juveniles: casi todo se adjudica mediante licitación.

Por eso, cuando la contratación pública funciona mal, el sector entero funciona mal: se deterioran a la vez la calidad del servicio a la ciudadanía, la viabilidad de las empresas cumplidoras y las condiciones laborales de las plantillas. Este estudio analiza dónde y por qué falla, qué instrumentos legales existen ya para corregirlo, qué territorios han empezado a hacerlo, y qué papel puede jugar FOESC.

2

El desajuste de origen: una ley pensada desde la obra y el suministro

6 %

Beneficio industrial reglado para la obra pública desde 2001. En servicios a las personas no existe equivalente.

La tradición de la contratación pública española se construyó alrededor de la obra civil y la compra de bienes. Su tecnología de cálculo lo refleja: proyectos con mediciones, cuadros de precios unitarios de materiales y maquinaria, y una estructura de costes reglada desde hace décadas. El Reglamento General de la Ley de Contratos (RD 1098/2001, art. 131) fija para las obras unos gastos generales de estructura de entre el 13% y el 17% y un beneficio industrial del 6% sobre el presupuesto de ejecución material. Un técnico municipal que licita una obra dispone, por tanto, de un método normalizado para presupuestarla.

Para los servicios intensivos en personas no existe un equivalente reglamentario. Y son un objeto económico radicalmente distinto: en los servicios del ocio educativo y la animación sociocultural la inmensa mayoría del presupuesto es coste laboral, la parte material es menor, y el resultado depende de la cualificación, la estabilidad y la dedicación de quienes los prestan. Cuando ese objeto se presupuesta con la mentalidad de la obra o del suministro suceden dos cosas: se infraestiman los costes reales del trabajo (apartado 3) y se adjudica por precio lo que debería adjudicarse por calidad (apartado 4). La propia Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación (OIReScon) viene señalando en sus informes anuales que muchos pliegos no reflejan la estructura de costes —lo que genera inseguridad a los licitadores—, y recomienda justificar económicamente los expedientes y formar a los gestores en la definición de estructuras de costes.

3

Anatomía del coste real de una hora de servicio

El error más frecuente en los presupuestos base de licitación del sector es confundir el coste de una hora de trabajo con el salario bruto por hora de convenio. Entre uno y otro media una cadena de costes que son obligaciones legales o necesidades operativas, no lujos de la empresa. La tabla siguiente los inventaría con su fundamento:

COMPONENTE DEL COSTE	EN QUÉ CONSISTE	FUNDAMENTO
Salario base y complementos de convenio	Retribución por hora efectiva según tablas del convenio de aplicación (el estatal del sector o el autonómico que corresponda), con antigüedad y complementos	IV Convenio (BOE-A-2026-5694) y convenios autonómicos; art. 122.2 y 201 LCSP
Prorrateo de pagas extraordinarias, vacaciones y festivos	La hora contratada por la administración debe absorber la parte proporcional de retribuciones devengadas sin prestación directa	Estatuto de los Trabajadores; convenio de aplicación
Cotizaciones empresariales a la Seguridad Social	Contingencias comunes, desempleo, FOGASA, formación profesional, accidentes de trabajo según tarifa de primas y mecanismo de equidad intergeneracional: en conjunto, del orden de un tercio adicional sobre el salario (verificar tipos vigentes de cada ejercicio en la Orden de cotización)	LGSS y Orden anual de cotización
Absentismo y suplencias	Cobertura de incapacidades temporales, permisos y ausencias: en servicios con ratios obligatorias de atención, la suplencia no es opcional, es continuidad del servicio	Normativa de ratios de actividades; DA 47ª LCSP (continuidad)
Vigilancia de la salud y prevención	Reconocimientos médicos, plan de prevención, EPI cuando proceda	Ley 31/1995 de Prevención de Riesgos Laborales
Formación continua y titulaciones habilitantes	Reciclaje, titulaciones de monitor/a y dirección de actividades, certificados exigidos (delitos sexuales, manipulación de alimentos, socorrismo según servicio)	Convenio; normativa sectorial autonómica de actividades de tiempo libre; LOPIVI
Trabajo indirecto imprescindible	Programación, reuniones de equipo, coordinación con centros y familias, memorias: horas reales de trabajo que no son horas de atención directa	Naturaleza educativa del servicio; convenio
Costes de subrogación	La plantilla se hereda con su antigüedad y condiciones; el pliego debe facilitar la información para evaluarlos con exactitud	Art. 130 LCSP
Estructura y gestión	Coordinación técnica, administración, seguros de responsabilidad civil y de accidentes, selección, sustitución de materiales	Obligaciones del contrato y de la normativa de actividades
Beneficio industrial razonable	Margen que hace sostenible la actividad y la inversión en calidad; en obra está reglado (6%), en servicios ni siquiera suele contemplarse	Art. 100 y 102 LCSP (precio adecuado al mercado)

Fuente: elaboración propia sobre el IV Convenio colectivo marco estatal (BOE-A-2026-5694) y la Ley 9/2017 (LCSP).

El punto jurídico decisivo es que nada de esto es opinable: el artículo 100.2 de la LCSP obliga a que el presupuesto base de licitación sea adecuado a los precios de mercado y a que el pliego desglose los costes directos e indirectos y, cuando el coste laboral sea relevante, los costes salariales estimados a partir del convenio de referencia, desagregados por género y categoría profesional. El artículo 102.3 añade que en los servicios intensivos en mano de obra el precio debe permitir la aplicación de las condiciones del convenio. Un pliego del sector sin memoria económica de costes laborales no es solo una mala práctica: es un pliego jurídicamente vulnerable.

4

La deriva de los criterios de adjudicación: la subasta encubierta

51 %

Puntuación mínima que la ley reserva a los criterios de calidad en los servicios del Anexo IV.

La experiencia de las empresas del sector, coherente con lo que detectan los órganos de supervisión, describe una gradación conocida: licitaciones donde la oferta económica concentra el 100% de la puntuación, otras donde pesa en torno al 70%, la franja frecuente del 50%, y solo en los mejores casos ponderaciones del orden del 30% para el precio. Cuando el precio decide, el proyecto educativo, el equipo, las ratios de mejora o el arraigo territorial se vuelven irrelevantes: la licitación degenera en subasta.

Lo relevante es que, para la mayor parte de los servicios de este sector, esa práctica es contraria a la ley. Los servicios sociales, educativos, culturales y análogos están recogidos en el Anexo IV de la LCSP (con códigos CPV de las familias 80 —educación— y 92 —cultura, deporte y ocio—, entre otras), y el artículo 145.4 ordena que en los contratos de servicios del Anexo IV los criterios relacionados con la calidad representen, al menos, el 51% de la puntuación. El Tribunal Supremo ha confirmado el carácter imperativo de esta regla, y los tribunales administrativos de recursos contractuales han anulado pliegos de servicios a las personas que otorgaban al precio ponderaciones superiores (por ejemplo, 60 puntos sobre 100 en un servicio de ayuda a domicilio). La única excepción es la del artículo 145.3.g): usar el precio como criterio único exige justificar en el expediente que la prestación está perfectamente definida técnicamente y que no cabe variación alguna, algo casi imposible de sostener en un servicio educativo.

A ello se suma la segunda línea de defensa: el artículo 149.4 obliga —«en todo caso»— a rechazar las ofertas anormalmente bajas que incumplan las obligaciones laborales, incluido el convenio colectivo sectorial vigente. La doctrina de los tribunales de recursos es hoy inequívoca: en contratos donde el coste de personal es el componente principal, no es admisible una oferta por debajo de los costes salariales y de Seguridad Social del convenio; el convenio de referencia fijado en los pliegos es inalterable durante la licitación; y la justificación de la baja es insatisfactoria si se funda en hipótesis inadecuadas (resoluciones del TACRC como la 597/2023 o la 556/2025, y jurisprudencia concordante). La OIReScon, por su parte, ha documentado incumplimientos precisamente en los casos en que la ley impone ponderación mayoritaria de los criterios de calidad, y en la obligación de incluir condiciones especiales de ejecución de carácter social (art. 202 LCSP).

Síntesis del diagnóstico: el problema principal no es un vacío legal, sino un déficit de aplicación. La ley ya prohíbe lo que el sector padece; lo que falta es capacidad técnica, voluntad y vigilancia para aplicarla.

El problema principal no es un vacío legal, sino un déficit de aplicación.

5

Cuando el precio decide, la licitación deja de premiar a quien mejor presta el servicio.

Consecuencias: la espiral de la baja

Cuando el presupuesto base nace mal calculado y el precio decide la adjudicación, se activa una espiral con perdedores en cadena:

- Selección adversa de empresas: la licitación deja de premiar a quien mejor presta el servicio y premia a quien más se atreve a incumplir. Las empresas que pagan convenio, cubren suplencias y forman a sus equipos quedan fuera de mercado; las que sostienen la baja recortando derechos son, en la práctica, auspiciadas por el diseño del pliego. La administración se convierte, sin quererlo, en fábrica de competencia desleal.

- **Precarización de las plantillas:** la baja se traslada al eslabón sin capacidad de negociación: horas de programación no pagadas, suplencias no cubiertas, parcialidad involuntaria, rotación constante. En un servicio educativo, la rotación no es solo un problema laboral: rompe el vínculo educativo con la infancia y la comunidad, que es el corazón del servicio.
- **Deterioro del servicio y del vínculo público:** ratios al límite, proyectos educativos de papel, personal sin la formación comprometida. La ciudadanía lo percibe como un fracaso del servicio público, no del pliego que lo hizo inevitable.
- **Riesgo de fraude e irregularidad:** una adjudicación por debajo de coste solo se ejecuta incumpliendo algo: el convenio, las ratios, las horas o la calidad ofertada. El pliego que la permite está incentivando la irregularidad que después dice perseguir.
- **Descapitalización del sector como profesión:** este es el daño más profundo y el más específico de nuestro ámbito. El sector emplea de forma característica a mujeres y a personas jóvenes, para muchas de las cuales es la primera experiencia laboral; el propio IV Convenio incorpora por ello instrumentos de igualdad y de clasificación profesional. Si esa primera experiencia es sistemáticamente precaria por efecto de la contratación pública, el mensaje que se instala es que el ocio educativo no es una profesión de futuro sino un empleo de paso. El sector pierde talento, la negociación colectiva pierde sentido y la sociedad pierde un yacimiento de empleo cualificado y con vocación. (Caracterización cualitativa: su cuantificación por sexo y edad, con la EPA y la afiliación sobre los CNAE del Estudio 1, forma parte de la agenda de datos del apartado 8.)

6

Los remedios ya están en la ley: inventario de instrumentos

Antes de pedir reformas conviene exigir cumplimiento. La LCSP contiene un conjunto de instrumentos que, aplicados, desactivan la espiral descrita:

INSTRUMENTO (LCSP)	QUÉ OBLIGA O PERMITE	USO POR FOESC Y SUS EMPRESAS
Art. 100.2	Presupuesto base adecuado a mercado, con desglose de costes y de costes salariales por convenio, desagregados por género y categoría	Impugnar pliegos sin memoria económica; ofrecer a los órganos de contratación la guía sectorial de costes (apartado 8)
Art. 102.3	En servicios intensivos en mano de obra, el precio debe permitir aplicar el convenio	Base para recurrir presupuestos que no cubren el convenio del sector
Art. 145.4 y Anexo IV	Mínimo 51% de la puntuación a criterios de calidad en servicios sociales, educativos y culturales	Detección sistemática y recurso especial contra pliegos con precio dominante
Art. 145.3.g)	El precio como criterio único exige justificación excepcional en el expediente	Exigir esa justificación; recurrir cuando falte
Art. 149.4 y 201	Rechazo imperativo de bajas que incumplan convenio y obligaciones laborales	Alegaciones en trámite de anormalidad; recurso contra adjudicaciones a pérdida
Art. 130	Información completa de subrogación para evaluar con exactitud los costes laborales	Exigirla en todos los pliegos con plantilla subrogable
Arts. 122.2 y 202	Al menos una condición especial de ejecución de tipo social o ambiental, con penalidades	Proponer condiciones tipo: estabilidad de plantilla, cobertura de suplencias, pago según convenio
DA 47ª		Marco para exigir cláusulas de continuidad del servicio y de las plantillas

INSTRUMENTO (LCSP)	QUÉ OBLIGA O PERMITE	USO POR FOESC Y SUS EMPRESAS
	En servicios sociales, sanitarios y educativos del Anexo IV: velar por calidad, continuidad, accesibilidad, asequibilidad, disponibilidad y exhaustividad	
DA 48ª	Reserva de determinados contratos sociales, culturales y educativos a organizaciones cualificadas (duración máxima de 3 años)	Valorar su encaje según la naturaleza de cada entidad y servicio
Umbral SARA propio del Anexo IV (750.000 €)	Procedimientos más flexibles por el arraigo local de los servicios a las personas	Pedir diseños de lotes y procedimientos adaptados al tejido de proximidad
Art. 115 (consultas preliminares de mercado)	Diálogo previo del órgano de contratación con el sector antes de redactar pliegos	Ofrecer a ayuntamientos y diputaciones consultas con FOESC para presupuestar y definir bien los servicios

Fuente: Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público. Elaboración propia.

7

Experiencias territoriales: ya hay camino andado

Distintos territorios han empezado a corregir el modelo mediante instrumentos negociados o normativos. Son la prueba de que el cambio es viable y el material de referencia para una estrategia estatal:

TERRITORIO / INSTITUCIÓN	INSTRUMENTO	APORTACIÓN RELEVANTE
Cataluña (Generalitat, CCOO, UGT y ocho organizaciones empresariales y sociales, entre ellas ACELLEC)	Codi de bones pràctiques en la contractació pública dels serveis d'atenció a les persones	Modelo pactado de contratación de servicios a las personas: calidad como eje, condiciones laborales protegidas, participación de los agentes del sector
Cataluña (Govern)	Acuerdo de Gobierno sobre contratación de servicios alimentarios escolares y resolución anual de precio máximo del comedor escolar acompañada de memoria económica	Precedente clave para FOESC: un precio público de referencia calculado y publicado con su estructura de costes, que impide licitar por debajo de coste
ACELLEC (patronal catalana del sector)	Recomendaciones para la contratación pública de comedores escolares (12 medidas) y participación en la Taula de Contractació Pública del Ajuntament de Barcelona	Ejemplo de patronal sectorial que produce doctrina propia, se sienta en los órganos de gobernanza de la contratación y estudia acciones jurídicas frente a malas prácticas
Ajuntament de Barcelona	Guia de contractació pública social y Taula de Contractació Pública	En los contratos de servicios a las personas, la mejor oferta no puede fundamentarse en el precio más bajo; condiciones sociales exigibles a las adjudicatarias
Diputació de Barcelona	Guia de bones pràctiques per a una contractació pública socialment responsable (2020)	Traslación de las cláusulas sociales al mundo local, que es donde se licita la mayor parte del sector
Navarra	Ley Foral 2/2018 de Contratos Públicos	Cláusulas horizontales exigibles en todas las fases; criterios sociales con ponderación mínima del 10%; al menos una condición social en cada pliego; exclusión o resolución por incumplir el convenio; subrogación de plantillas en los contratos de servicios
Cataluña (Generalitat)	Anteproyecto de ley de contratos de servicios a las personas	Intento de dotar a estos servicios de un régimen legal propio, construido sobre el código de buenas prácticas pactado con el sector
Estado (OIReScon)	Informes anuales de supervisión de la contratación pública	Diagnóstico oficial recurrente: pliegos sin estructura de costes, incumplimientos de la ponderación de calidad y de las condiciones especiales de ejecución; recomendación de formar a los gestores
Doctrina consolidada sobre los arts. 145.4 y 149.4		

TERRITORIO / INSTITUCIÓN	INSTRUMENTO	APORTACIÓN RELEVANTE
Estado (tribunales administrativos de recursos contractuales)		Vía rápida, económica y eficaz para anular pliegos y adjudicaciones ilegales sin acudir a la jurisdicción ordinaria

Fuente: elaboración propia sobre los instrumentos citados. Referencias completas en el anexo.

8

Estrategia FOESC: de sector que padece los pliegos a sector que los mejora

La posición de FOESC no es defensiva ni corporativa: defender la calidad de la contratación es defender a la vez el servicio público, los derechos de las personas trabajadoras y la viabilidad de las empresas serias. La estrategia se ordena en seis frentes:

- **Guía sectorial de costes y precio de referencia.** Elaborar y publicar una memoria económica tipo por servicio (hora de monitoraje de comedor, hora de extraescolar, plaza de casal de verano, gestión de equipamiento), construida sobre el IV Convenio y las obligaciones del apartado 3, con actualización anual. Es la réplica estatal del precedente catalán del precio máximo con memoria económica: da a los técnicos municipales el instrumento que hoy no tienen y convierte el art. 100.2 en algo aplicable, no solo exigible.
- **Observatorio de licitaciones y uso sistemático del recurso especial.** Monitorizar los pliegos del sector (la Plataforma de Contratación del Sector Público lo permite) con tres alertas automáticas: menos del 51% de calidad en servicios del Anexo IV, ausencia de desglose de costes del art. 100.2 y ausencia de condición especial de ejecución del art. 202. Recurrir de forma selectiva y ejemplar: cada resolución estimatoria educa a decenas de órganos de contratación.
- **Interlocución institucional estable.** Proponer a la FEMP, a diputaciones y a las comunidades autónomas mesas de contratación responsable del ocio educativo, y promover un código estatal de buenas prácticas del sector firmado con los sindicatos del convenio, a imagen del código catalán de servicios de atención a las personas. Quien firma convenios colectivos puede y debe firmar también estándares de contratación.
- **Formación a los órganos de contratación.** Ofrecer, en colaboración con las entidades municipalistas, formación práctica a técnicos y secretarías-intervención sobre cómo presupuestar y valorar servicios intensivos en personas. El diagnóstico de la OIReScon es explícito: falta capacitación en estructura de costes; FOESC puede ser parte de la solución en lugar de víctima del problema.
- **Incidencia normativa.** Reivindicar un desarrollo reglamentario de la estructura de costes de los servicios intensivos en personas —el equivalente al que la obra tiene desde 2001 en el art. 131 del RD 1098/2001, con gastos generales y beneficio industrial reglados— y apoyar las leyes autonómicas de contratos de servicios a las personas. La asimetría normativa entre licitar hormigón y licitar educación es el origen técnico de todo lo demás.
- **Datos y relato.** Cuantificar con fuentes oficiales el perfil del empleo del sector (sexo, edad, primeras experiencias laborales) sobre los CNAE del Estudio 1, e incorporar al discurso público el argumento de igualdad: el art. 100.2 obliga a desglosar los costes

salariales por género precisamente porque abaratar estos contratos es abaratar empleo mayoritariamente femenino y joven. Precariedad por diseño de pliego es brecha de género por diseño de pliego.

Anexo. Fuentes y referencias

- Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público: arts. 100 (presupuesto base y desglose de costes salariales por género y categoría), 102.3 (precio adecuado en servicios intensivos en mano de obra), 115 (consultas preliminares), 122.2 y 202 (condiciones especiales de ejecución), 130 (subrogación), 145.3.g y 145.4 (criterios de adjudicación; 51% de calidad en Anexo IV), 149.4 (rechazo de bajas que incumplan convenio), 201 (obligaciones laborales), Anexo IV y disposiciones adicionales 47ª y 48ª.
- RD 1098/2001, Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, art. 131: gastos generales (13-17%) y beneficio industrial (6%) en los presupuestos de obras: el estándar de estructura de costes que los servicios a las personas no tienen.
- OIREscon, Informes Anuales de Supervisión de la Contratación Pública de España (hacienda.gob.es/RSC/OIREscon): estructura de costes en los pliegos, incumplimientos en ponderación de calidad y condiciones especiales de ejecución, recomendaciones de justificación económica y formación de gestores.
- Doctrina de tribunales administrativos de recursos contractuales sobre ofertas anormalmente bajas y costes de convenio: entre otras, TACRC 597/2023 (el convenio de referencia de los pliegos es inalterable) y 556/2025 (exclusión de oferta que no recoge los incrementos de convenio); jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre el carácter imperativo del art. 145.4.
- Codi de bones pràctiques en la contractació pública dels serveis d'atenció a les persones (Generalitat de Catalunya, CCOO, UGT y ocho organizaciones del sector, entre ellas ACELLEC).
- ACELLEC (acellec.cat): recomendaciones para la contratación de comedores escolares; Acuerdo de Gobierno de la Generalitat sobre contratación de servicios alimentarios y resolución anual de precio máximo con memoria económica; participación en la Taula de Contractació Pública del Ajuntament de Barcelona.
- Ajuntament de Barcelona, Guia de contractació pública social; Diputació de Barcelona, Guia de bones pràctiques per a una contractació pública socialment responsable (2020).
- Ley Foral 2/2018, de 13 de abril, de Contratos Públicos de Navarra: cláusulas horizontales, ponderación social mínima del 10%, exclusión y resolución por incumplimiento de convenio, subrogación en contratos de servicios.
- Generalitat de Catalunya: anteproyecto de ley de contratos de servicios a las personas.
- IV Convenio colectivo marco estatal de ocio educativo y animación sociocultural (BOE-A-2026-5694).

Ficha del documento

SERIE	Cuadernos FOESC, número 04
TÍTULO	Contratación pública y calidad del servicio
VERSIÓN	v1.0 · Documento de trabajo
FECHA	Julio de 2026
EDITA	FOESC · Federación Estatal de Organizaciones Empresariales de Ocio Educativo y Sociocultural
SEDE	Av. Felipe II, 18 · 28009 Madrid
CONTACTO	gerencia@foesc.org · secretaria@foesc.org
IDIOMA	Castellano
ALCANCE	Los preceptos legales, resoluciones e instrumentos citados son verificables en las fuentes del anexo. Las caracterizaciones sectoriales sin dato estadístico disponible se identifican como tales en el texto.

Cómo citar este documento

FOESC (2026). Contratación pública y calidad del servicio. Cuadernos FOESC, 04. Madrid: Federación Estatal de Organizaciones Empresariales de Ocio Educativo y Sociocultural. Disponible en foesc.org