

# La financiación de las entidades del tercer sector de acción social

**Joan Gorina**

Fundació Ferrer i Guàrdia  
fundacio@ferrerguardia.org

**Josep Mañé**

Fundació Ferrer i Guàrdia

Artikulu honek Fundació Ferrer i Guàrdia erakundeak 2023tik 2025era Espainiako gizarte-ekintzako hirugarren-sektorearen finantzaketari buruz egindako ikerketen emaitza nagusiak aurkezten ditu. Ikuspegi konparatu batetik abiatuta, egungo ereduaren egiturazko ahuleziak aztertzen dira —urteko dirulaguntzetan eta baliabideen dibertsifikazio eskasean oinarrituta—, eta urte anitzeko eta egiturazko finantzaketa-formuletarantz aurrera egiteko erronkak adierazten dira. Testuak arreta berezia eskaintzen dio Euskal Autonomia Erkidegoaren kasuari. Izan ere, Kontzertu Sozialari buruzko 168/2023 Dekretuaren garapenak esparru arauemaile aurreratua eman dio Euskadiri lankidetzak publiko-sozialean, nahiz eta haren ezarpena oraindik egiteke dagoen eta haren aplikazio eraginkorra blokeatuta dagoen ziurgabetasun juridikoen ondorioz. Azkenik, sektorearen iraunkortasun ekonomikoa indartzera eta administrazioen eta gizarte-erakundeen arteko lankidetzak-eredu egonkor bat sendotzera bideratutako hobekuntza-ildoak proposatzen dira.

## Gako-hitzak:

Gizarte-ekintzako hirugarren-sektorea, finantzaketa publikoa, jasangarritasun ekonomikoa, lankidetzak publiko-soziala, gizarte-ituna, Euskadi.

Este artículo presenta los principales resultados de las investigaciones desarrolladas por la Fundació Ferrer i Guàrdia entre 2023 y 2025 sobre la financiación del tercer sector de acción social en España. A partir de un enfoque comparado, se analizan las debilidades estructurales del modelo actual —basado en subvenciones anuales y escasa diversificación de recursos— y se señalan los retos para avanzar hacia fórmulas de financiación plurianual y estructural. El texto dedica una atención especial al caso del País Vasco, donde el desarrollo del Decreto 168/2023 de Concierto Social, ha dotado a Euskadi de un marco normativo avanzado en colaboración público-social, aunque su implementación aún está pendiente y su aplicación efectiva se ve bloqueada por incertidumbres jurídicas. Finalmente, se proponen líneas de mejora orientadas a fortalecer la sostenibilidad económica del sector y consolidar un modelo estable de cooperación entre administraciones y entidades sociales.

## Palabras clave:

Tercer sector de acción social, financiación pública, sostenibilidad económica, colaboración público-social, concierto social, Euskadi.

## 1. Introducción

El tercer sector de acción social constituye un actor esencial en la articulación de las políticas públicas de bienestar, en la promoción de la cohesión social y en la defensa de los derechos de las personas y colectivos en situación de vulnerabilidad. En el conjunto del Estado, las entidades de este sector desarrollan una amplia gama de servicios y programas complementarios a la acción de las administraciones, sustentados en valores de solidaridad, participación y compromiso comunitario. Sin embargo, la consolidación de este papel estratégico requiere de un sistema de financiación estable, suficiente y previsible que garantice su sostenibilidad económica y organizativa.

En este contexto, la Fundació Francesc Ferrer i Guàrdia ha desarrollado desde 2023 una línea de investigación centrada en la financiación de las entidades del tercer sector de acción social, con tres ediciones anuales consecutivas:

- El estudio 2023, centrado en la transformación y mejora de las fuentes de financiación;
- el estudio 2024, orientado a la diversificación y sostenibilidad económica, y
- y el estudio 2025, actualmente en elaboración, dedicado a la reformulación del concierto social como mecanismo de colaboración público-social.

Cada edición ha incorporado una metodología de trabajo combinada —análisis documental, entrevistas y grupos de debate territoriales— y ha contado con la participación de representantes del sector en todo el Estado. En el caso de Euskadi, la investigación ha contado con la colaboración destacada de Sareen Sarea, red que agrupa a las principales entidades del tercer sector social de Euskadi, y con la implicación de organizaciones como Hirekin, EHLABE, Harresiak Apurtuz, la Coordinadora de ONGD de Euskadi, la Fundación Xilema y Cáritas, entre otras.

El objetivo de este artículo es presentar los principales resultados y aprendizajes obtenidos a lo largo de este proceso investigador, combinando una visión general del conjunto del Estado con un análisis específico del caso vasco. En particular, se examinan los avances y desafíos en materia de financiación, diversificación de recursos y consolidación de marcos jurídicos de colaboración estable entre administraciones públicas y entidades sociales.

La elección de Euskadi como foco territorial responde a su trayectoria singular en la construcción de un modelo propio de acción concertada, enmarcado en la Ley 12/2008 de Servicios Sociales y la Ley 6/2016 del Tercer Sector Social de Euskadi, y recientemente desarrollado mediante el Decreto 168/2023 de Concierto Social. Este contexto normativo avanzado, junto con su proceso de revisión tras la sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco (2024),

ofrece un caso paradigmático para reflexionar sobre los retos y oportunidades de la financiación del tercer sector de acción social.

Finalmente, el artículo se estructura en seis apartados. Tras esta introducción, el segundo apartado contextualiza el marco normativo de la financiación del tercer sector de acción social, el tercero presenta el diagnóstico elaborado a partir de los estudios de la Fundació Francesc Ferrer i Guàrdia, el cuarto analiza los retos para la sostenibilidad económica y la diversificación, el quinto recoge las principales recomendaciones derivadas del trabajo de investigación, y el sexto cierra con las conclusiones generales y aprendizajes transferibles para el conjunto del Estado.

## 2. Marco normativo de referencia

El marco jurídico que regula la financiación y la colaboración entre las administraciones públicas y el tercer sector de acción social en el Estado se ha consolidado de manera gradual en las dos últimas décadas. Este proceso ha estado marcado por la progresiva institucionalización del sector como agente de interés general y por la búsqueda de fórmulas estables de cooperación que trasciendan el modelo subvencional tradicional.

La legislación estatal ha reconocido al tercer sector de acción social un papel complementario al de las administraciones públicas, especialmente en la provisión de servicios sociales, educativos, sanitarios o de inserción laboral dirigidos a colectivos vulnerables. Sin embargo, este reconocimiento no siempre se ha traducido en un marco financiero estable y estructural. Persisten modelos de financiación fragmentados y dependientes de convocatorias anuales, lo que genera incertidumbre y dificulta la planificación a medio plazo de las entidades. Los estudios realizados por la Fundació Ferrer i Guàrdia desde 2023 coinciden en señalar que, pese a los avances normativos, existe una distancia considerable entre el reconocimiento jurídico del sector y las condiciones reales de su sostenibilidad económica. La mayoría de las entidades dependen en más de un 70 % de fondos públicos, mientras que las fuentes privadas —como la responsabilidad social corporativa o la financiación comunitaria— mantienen un peso residual.

La regulación actual también enfrenta tensiones derivadas de la aplicación de la Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público, que ha introducido restricciones y procedimientos de concurrencia que, en muchos casos, resultan poco compatibles con la naturaleza no lucrativa y de interés general del sector. Estas tensiones han impulsado el debate sobre la acción concertada como instrumento alternativo para formalizar la colaboración con las entidades sociales.

## 2.1. A nivel estatal

A nivel estatal, el marco normativo de referencia se articula en torno a tres pilares principales:

- La Ley 43/2015, de 9 de octubre, del Tercer Sector de Acción Social, que establece un marco jurídico propio para las entidades del sector y reconoce su función social como agentes que complementan la acción de los poderes públicos. La norma impulsa la cooperación con las administraciones y la participación en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas sociales.
- La Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público, que transpone la Directiva 2014/24/UE y regula la contratación pública en España. Aunque su objetivo es garantizar la libre concurrencia y la transparencia, su aplicación al ámbito social ha generado dificultades para el tercer sector de acción social, ya que los procedimientos de licitación y competencia no siempre se ajustan a la lógica de la intervención social ni a la capacidad operativa de las entidades no lucrativas.
- La Ley 39/2006, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a la Dependencia, que consolidó el Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia y situó a las entidades sociales como colaboradoras en la prestación de servicios, abriendo un campo de cooperación estable en la atención a personas en situación de dependencia.

Los estudios de la Fundació Ferrer i Guàrdia (2023 y 2024) subrayan que la descentralización del sistema genera disparidades territoriales significativas: mientras que algunas comunidades autónomas han desarrollado modelos avanzados de acción concertada o convenios de colaboración, otras continúan basando la relación con el tercer sector de acción social casi exclusivamente en subvenciones anuales. Esta heterogeneidad normativa explica parte de las desigualdades en la estabilidad económica del sector y en la capacidad de las entidades para planificar a largo plazo.

En síntesis, el marco estatal ofrece una base jurídica sólida pero insuficiente para garantizar la sostenibilidad financiera del sector. La ausencia de una financiación estructural, la rigidez de la normativa contractual y la desigual aplicación territorial de los instrumentos de colaboración siguen siendo factores limitantes que condicionan su capacidad transformadora.

## 2.2. La legislación en Euskadi

Euskadi ha sido históricamente uno de los territorios pioneros en el desarrollo de un marco normativo propio para la organización del sistema de servicios sociales y para el reconocimiento del papel del tercer sector social. Este proceso se ha caracterizado por la búsqueda de una relación estructurada y estable entre la administración pública y las entidades no

lucrativas, basada en la corresponsabilidad y la colaboración.

El punto de partida de este modelo se encuentra en la Ley 12/2008, de 5 de diciembre, de Servicios Sociales, que establece el sistema vasco de servicios sociales como parte esencial del Estado del bienestar y reconoce la iniciativa social sin ánimo de lucro como un actor legítimo y complementario en la provisión de servicios. La ley introdujo la posibilidad de formalizar la colaboración mediante conciertos o convenios, anticipando una visión avanzada de la acción concertada que, en aquel momento, todavía no estaba extendida en el conjunto del Estado.

Años más tarde, la Ley 6/2016, de 12 de mayo, del Tercer Sector Social de Euskadi, supuso un hito al reconocer formalmente la existencia del tercer sector social de Euskadi como un agente estratégico de las políticas sociales. Esta norma no solo define su identidad y sus funciones —participación, innovación, representación, provisión de servicios y defensa de derechos—, sino que también refuerza la obligación de las administraciones de fomentar una colaboración estable y estructural con las entidades del sector.

El despliegue de estas leyes culminó con la aprobación del Decreto 168/2023, de 7 de noviembre, sobre el régimen de concierto social y los convenios en el sistema vasco de servicios sociales, que configuró un modelo avanzado de acción concertada. Este decreto reconocía el concierto social como un instrumento ordinario de gestión de los servicios incluidos en el catálogo vasco, permitiendo a las administraciones públicas concertar directamente con entidades sin ánimo de lucro cuando se garantizase la calidad, continuidad y proximidad de la atención.

Sin embargo, el proceso de implementación del decreto se ha visto condicionado por la sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco (recurso contencioso-administrativo n.º 32/2024, de 3 de julio de 2024) que anuló parcialmente los artículos 9.3 y 15.a del Decreto 168/2023, relativos a las condiciones de reserva para entidades sin ánimo de lucro. Aunque el resto de la norma sigue vigente, esta resolución ha generado una situación de incertidumbre jurídica que ha limitado su puesta en práctica y ha reabierto el debate sobre los límites de la colaboración público-social y la posible entrada de operadores mercantiles en la gestión de servicios sociales.

Las entidades del tercer sector social de Euskadi, coordinadas a través de Sareen Sarea, han manifestado reiteradamente su compromiso con el desarrollo del decreto y su preocupación por la necesidad de preservar el carácter no lucrativo y de interés general del sistema. En los espacios de diálogo impulsados por la Fundació Ferrer i Guàrdia en el marco de los estudios de 2023, 2024 y 2025, las organizaciones vascas participantes han coincidido en subrayar la importancia de retomar el proceso de

concertación, dotarlo de seguridad jurídica y asegurar una financiación estable y plurianual que cubra los costes estructurales de las entidades.

En conjunto, el marco normativo vasco se presenta como uno de los más avanzados del Estado en materia de colaboración público-social, pero su desarrollo efectivo se enfrenta a retos significativos. La paralización parcial del Decreto 168/2023 ha puesto de relieve la necesidad de redefinir el equilibrio entre competencia y cooperación, garantizando que la acción concertada se mantenga como una herramienta para fortalecer al tercer sector de acción social, y no como una vía de externalización mercantil de los servicios sociales.

### 3. Diagnóstico sobre la financiación del tercer sector de acción social

El análisis de la financiación del tercer sector de acción social en España revela una estructura económica marcada por grandes desequilibrios entre territorios, tipologías de entidades y fuentes de recursos. Pese al papel central que desempeñan las organizaciones del sector en la provisión de servicios y en la atención a colectivos vulnerables, su sostenibilidad financiera continúa siendo uno de los principales retos para la consolidación del modelo de bienestar social.

A lo largo de las tres ediciones del estudio impulsado por la Fundació Ferrer i Guàrdia, se ha configurado un diagnóstico compartido sobre las fortalezas y debilidades estructurales del sistema actual de financiación. Los estudios combinan análisis cuantitativo y cualitativo —revisión documental, entrevistas y grupos de debate territoriales—, lo que ha permitido señalar patrones comunes a escala estatal y, al mismo tiempo, particularidades territoriales que explican las diferencias en la estabilidad económica del sector.

Entre los hallazgos más significativos, destacan tres dimensiones transversales:

- La dependencia del financiamiento público, en especial de subvenciones anuales sujetas a la concurrencia competitiva
- La escasa diversificación de fuentes de ingresos, con un peso limitado de la financiación privada o comunitaria.
- La ausencia de mecanismos de financiación estructural y plurianual que aseguren la cobertura de los costes fijos de las entidades.

A ello se suman las desigualdades territoriales derivadas de la descentralización del sistema de servicios sociales, que han generado distintos ritmos y modelos de relación entre administraciones y entidades. En este contexto, el caso de Euskadi adquiere especial relevancia, no solo por su trayectoria de cooperación público-social

consolidada, sino también por los retos actuales vinculados a la aplicación del Decreto 168/2023 de Concierto Social.

El presente bloque recoge, en primer lugar, una visión general del diagnóstico estatal (apartado 3.1), y posteriormente, un análisis específico de la situación en Euskadi (apartado 3.2), incorporando las aportaciones realizadas por las entidades del tercer sector social de Euskadi en los procesos participativos de los estudios de 2023, 2024 y 2025.

#### 3.1. Situación general en el Estado

La edición de 2023 del estudio permitió señalar una serie de tendencias comunes que configuran la realidad financiera del tercer sector de acción social en el conjunto del Estado. A pesar del papel creciente que las entidades desempeñan en la provisión de servicios sociales y en la atención a colectivos en situación de vulnerabilidad, la mayoría mantienen una estructura económica frágil y altamente dependiente de los fondos públicos.

Las administraciones autonómicas y locales constituyen las principales fuentes de financiación del sector, seguidas de la Administración General del Estado. Sin embargo, esta financiación pública se canaliza en su mayor parte a través de subvenciones anuales en régimen de concurrencia competitiva, un sistema que, aunque garantiza la transparencia, genera importantes tensiones organizativas. Las entidades deben destinar una parte significativa de sus recursos humanos y técnicos a la gestión administrativa y a la justificación económica de proyectos de corta duración, lo que dificulta la planificación estratégica y la estabilidad de los equipos.

Los resultados del estudio de 2023 apuntan a que más del 70 % de los ingresos del tercer sector de acción social proceden de fondos públicos, mientras que las fuentes privadas —donaciones, cuotas, fundaciones empresariales o micromecenazgo— mantienen un peso residual. Esta limitada diversificación se debe tanto a la falta de incentivos fiscales y de cultura filantrópica como a la propia orientación de las entidades, centradas en la prestación de servicios públicos esenciales más que en la captación de recursos privados.

Otro elemento destacado es la desigualdad territorial. La descentralización competencial en materia de servicios sociales ha dado lugar a distintos modelos de relación entre administraciones y entidades. Algunas comunidades autónomas han avanzado hacia fórmulas de colaboración más estables —como los conciertos sociales o los convenios de colaboración—, mientras que en otras el sistema continúa basándose casi exclusivamente en subvenciones. Esta heterogeneidad normativa explica parte de las diferencias en la estabilidad económica y en la capacidad de innovación del sector en cada territorio.

Los análisis cualitativos realizados en los estudios de 2023 y 2024 ponen de relieve, además, la dificultad de acceso de las entidades pequeñas y medianas a fondos europeos y a otras líneas de financiación estratégica, debido a los requisitos técnicos y administrativos que exigen estos programas. Asimismo, se observa una falta de reconocimiento institucional de los costes estructurales —personal técnico, infraestructuras o coordinación interna—, que siguen sin ser cubiertos de manera adecuada por las convocatorias públicas.

En conjunto, el diagnóstico estatal permite afirmar que el modelo de financiación del tercer sector de acción social en España se mantiene anclado en una lógica subvencional que garantiza la supervivencia de las entidades, pero limita su capacidad de transformación e innovación social. La consolidación de un sistema de financiación estable, plurianual y estructural se presenta, por tanto, como una condición imprescindible para reforzar el papel del sector como pilar del Estado del bienestar.

### 3.2. Enfoque en Euskadi

El caso de Euskadi representa un ejemplo singular dentro del conjunto del Estado, como ya hemos señalado. No obstante, pese a este desarrollo institucional, las entidades del tercer sector social de Euskadi comparten con el resto del territorio dificultades estructurales que condicionan su sostenibilidad económica y organizativa. En efecto, las aportaciones recogidas en los grupos de debate y entrevistas territoriales ponen de manifiesto una alta dependencia de la financiación pública, canalizada principalmente a través de subvenciones anuales en régimen de concurrencia competitiva. Este modelo, aunque garantiza la transparencia y el acceso abierto a los recursos, genera una elevada carga administrativa y una inestabilidad estructural que dificulta la planificación a medio y largo plazo, así como la consolidación de equipos técnicos y profesionales.

Un aspecto clave señalado por las entidades es la inseguridad jurídica derivada de la suspensión parcial del Decreto 168/2023 de Concierto Social, tras la sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco (2024). Este decreto se había concebido como un instrumento destinado a garantizar la colaboración estable y estructural entre la administración y las entidades del tercer sector social de Euskadi, priorizando el carácter no lucrativo y de interés general de la provisión de servicios sociales. Su paralización ha generado incertidumbre y preocupación, al dejar sin efecto un marco legal que debía proporcionar estabilidad y reconocimiento al papel del tercer sector.

El trabajo de campo de 2024 refleja, además, otros retos específicos del contexto vasco:

- Falta de financiación estructural y plurianual, especialmente para cubrir gastos fijos y de personal.
- Dificultad de acceso a fondos europeos y privados, debido a los requisitos técnicos y administrativos de los programas de financiación.
- Desigualdades internas dentro del propio sector entre entidades grandes, con mayor capacidad de gestión, y entidades locales o pequeñas, más dependientes de subvenciones puntuales.
- Necesidad de reforzar la transparencia y la coordinación interadministrativa, con el fin de garantizar una distribución equitativa y eficaz de los recursos.

A pesar de estos desafíos, el caso de Euskadi también presenta fortalezas diferenciadas respecto a otros territorios. La existencia de una red coordinadora sólida —Sareen Sarea—, el reconocimiento institucional del sector y su capacidad de interlocución con el Gobierno Vasco han permitido articular espacios estables de diálogo y colaboración. Este capital relacional ha sido clave para mantener vivo el debate sobre la concertación social y para defender un modelo basado en la colaboración público-social estable, no mercantilizada y orientada al interés general.

## 4. Retos para la sostenibilidad económica y la diversificación financiera

Hemos identificado una serie de retos estructurales que condicionan la sostenibilidad económica del tercer sector de acción social en el Estado. Estos desafíos no son nuevos, pero en los últimos años se han acentuado debido al aumento de la demanda de servicios sociales, a la complejidad administrativa de los mecanismos de financiación y a la falta de marcos jurídicos homogéneos que garanticen estabilidad y continuidad a las entidades.

En el plano estatal, las principales debilidades detectadas están vinculadas a la dependencia excesiva de subvenciones anuales, la ausencia de financiación estructural, la escasa diversificación de las fuentes de ingreso y la limitada capacidad del sector para generar recursos propios. A ello se suma la falta de reconocimiento de los costes fijos y de funcionamiento, que siguen sin estar suficientemente cubiertos en las convocatorias públicas, lo que compromete la sostenibilidad técnica y organizativa de muchas entidades.

Por su parte, en el ámbito autonómico, y especialmente en el caso del País Vasco, estos retos adquieren características específicas derivadas del proceso de desarrollo del modelo de concierto social. En el marco vasco, su aplicación práctica se encuentra temporalmente detenida por motivos jurídicos, lo que ha provocado incertidumbre entre las entidades del tercer sector social. El desafío actual



consiste en reconstruir un marco de colaboración estable y no mercantilizado, que combine seguridad jurídica, financiación plurianual y reconocimiento del valor social añadido del sector.

A partir de este diagnóstico, los estudios de 2024 y 2025 apuntan a tres líneas estratégicas prioritarias para reforzar la sostenibilidad económica del tercer sector de acción social:

- Avanzar hacia modelos financieros mixtos, que combinen recursos públicos estables con ingresos privados y comunitarios.
- Reforzar la planificación plurianual y la financiación estructural, garantizando la cobertura de costes fijos y la continuidad de los equipos.
- Consolidar marcos jurídicos de colaboración estables, como los conciertos sociales, que reconozcan la especificidad del sector y aseguren la prestación de servicios bajo criterios de interés general y no lucrativo.

Los subapartados siguientes profundizan en estos aspectos, abordando, por un lado, los retos comunes a escala estatal (apartado 4.1), y por otro, las especificidades del contexto vasco (apartado 4.2), donde la concertación social se presenta como un instrumento central —aunque aún en fase de consolidación— para garantizar la sostenibilidad del modelo.

#### 4.1. A escala estatal

El análisis de la situación financiera del tercer sector de acción social en el conjunto del Estado muestra la existencia de retos estructurales persistentes, que dificultan el tránsito hacia un modelo de financiación más estable, diversificado y adaptado a la naturaleza del sector. Estos desafíos, identificados de forma reiterada en los estudios de 2023 y 2024, pueden agruparse en cuatro grandes ámbitos: 1) el modelo subvencional; 2) la planificación financiera; 3) la coordinación administrativa, y 4) la innovación en las fuentes de financiación.

En primer lugar, el modelo subvencional continúa siendo la vía predominante de relación entre las administraciones y las entidades del tercer sector de acción social. Si bien este mecanismo ha permitido sostener una parte significativa de la actividad del sector, se caracteriza por su carácter puntual y competitivo, lo que genera un elevado grado de inestabilidad. Las entidades dependen de convocatorias anuales sujetas a plazos estrictos y procedimientos complejos de justificación, que dificultan la planificación a largo plazo y la consolidación de equipos técnicos. Esta dinámica también limita la capacidad de las organizaciones para desarrollar proyectos estructurales o innovadores, al estar condicionadas por marcos temporales cortos y financiación restringida a acciones concretas.

En segundo lugar, la ausencia de planificación financiera plurianual y de instrumentos que reconozcan los costes de estructura constituye otro obstáculo clave. La mayoría de las convocatorias públicas se centran en la financiación de proyectos, pero no contemplan de forma suficiente los gastos fijos asociados a la gestión, la coordinación interna o la formación del personal. Esta carencia provoca una situación de precariedad organizativa, especialmente en las entidades medianas y pequeñas, que carecen de reservas económicas o capacidad para adelantar recursos propios.

En tercer lugar, los estudios de 2023 y 2024 subrayan la necesidad de mejorar la coordinación entre los distintos niveles de la administración pública. La coexistencia de convocatorias estatales, autonómicas y locales genera duplicidades, solapamientos y una dispersión normativa que complica la gestión de los recursos. Una parte importante del esfuerzo del sector se destina a adaptarse a requisitos y sistemas de justificación heterogéneos, lo que reduce su capacidad operativa. La creación de mecanismos de cooperación interadministrativa y de ventanillas únicas de gestión podría contribuir a racionalizar este sistema y facilitar la sostenibilidad financiera de las entidades.

Por último, persiste el reto de ampliar y diversificar las fuentes de financiación. Las aportaciones privadas —procedentes de la responsabilidad social corporativa, las fundaciones empresariales, las donaciones o el micromecenazgo— mantienen un peso marginal en el conjunto del sector. Esta situación responde, en parte, a la falta de incentivos fiscales específicos y a la limitada cultura filantrópica existente en España, pero también a la orientación histórica del sector, centrada principalmente en la prestación de servicios públicos de interés general. Avanzar hacia modelos de financiación mixta, en los que se combinen fondos públicos estables con fuentes privadas y comunitarias, constituye uno de los grandes desafíos para los próximos años.

En síntesis, el contexto estatal muestra un modelo de financiación todavía dependiente, fragmentado y orientado al corto plazo, que garantiza la supervivencia de las entidades, pero limita su capacidad de innovación, transformación y planificación estratégica. La consolidación de marcos jurídicos más estables —como la acción concertada o los convenios de colaboración— y el reconocimiento efectivo de los costes estructurales aparecen como condiciones imprescindibles para garantizar la sostenibilidad del sector a medio y largo plazo.

#### 4.2. Especificidades de Euskadi

El caso del País Vasco ofrece una perspectiva especialmente relevante sobre los retos de la sostenibilidad económica del tercer sector de acción social, al combinar un marco normativo avanzado con una coyuntura de incertidumbre jurídica y

financiera. El desarrollo del Decreto 168/2023 de Concierto Social, que debía consolidar un sistema estable de colaboración entre las administraciones públicas y las entidades sin ánimo de lucro, ha quedado parcialmente suspendido tras la sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco (2024). Esta situación ha generado un bloqueo normativo y una inseguridad jurídica que afecta tanto a las administraciones como a las entidades del sector.

Las organizaciones que integran el tercer sector social de Euskadi —coordinadas por Sareen Sarea— han coincidido en subrayar la necesidad de reimpulsar el modelo de concertación social como vía prioritaria para garantizar la estabilidad y el reconocimiento institucional del sector. Durante los procesos participativos impulsados por la Fundació Ferrer i Guàrdia (2023-2025), las entidades vascas participantes señalaron varios retos específicos que condicionan la sostenibilidad del modelo actual:

#### *Seguridad jurídica y desarrollo normativo*

El principal desafío reside en restablecer un marco jurídico claro y operativo para la concertación social. La anulación parcial del Decreto 168/2023 ha dejado en suspenso la aplicación práctica del modelo y ha generado dudas sobre la viabilidad de reservar la gestión de los servicios sociales a entidades no lucrativas. La redefinición del decreto, mediante un proceso participativo y de consenso político, aparece como una condición indispensable para avanzar hacia un sistema de colaboración estable y no mercantilizado.

#### *Financiación plurianual y estructural*

Las entidades del sector reclaman fórmulas de financiación que aseguren la cobertura de los costes fijos —personal, infraestructuras, coordinación técnica— y que permitan planificar a medio y largo plazo. La ausencia de convenios o conciertos plurianuales provoca una dependencia constante de convocatorias anuales, lo que dificulta la consolidación de proyectos y equipos.

#### *Reconocimiento del valor social y comunitario*

Más allá de la provisión de servicios, el sector aporta un valor añadido en términos de cohesión social, participación ciudadana e innovación comunitaria. Las entidades reclaman que este papel sea reconocido en los criterios de financiación y contratación pública, evitando equiparar su actividad a la lógica de mercado de las empresas mercantiles.

#### *Coordinación interadministrativa y transparencia*

Las diferencias entre departamentos y niveles institucionales (Gobierno Vasco, diputaciones forales y ayuntamientos) generan fragmentación en la gestión de la financiación y en los modelos de colaboración. Se demanda una

mayor coordinación para garantizar criterios homogéneos, reducir duplicidades y reforzar la transparencia en la asignación de recursos.

#### *Diversificación de recursos*

Aunque la financiación pública seguirá siendo el pilar principal del sistema, las entidades del sector también señalan la necesidad de fortalecer fuentes complementarias, como la colaboración con empresas, la captación de fondos europeos o la participación comunitaria. Sin embargo, estas vías requieren apoyo institucional y fortalecimiento de capacidades técnicas.

En síntesis, el principal reto del País Vasco consiste en recuperar y consolidar un modelo de concertación social estable, jurídicamente seguro y alineado con los valores del tercer sector social. El marco normativo vasco continúa siendo una referencia para el conjunto del Estado, pero su plena implementación requiere superar la actual situación de incertidumbre y dotar al sistema de mecanismos financieros plurianuales que aseguren la sostenibilidad y el reconocimiento del valor social del sector.

## **5. Perspectivas de futuro y recomendaciones**

El conjunto de evidencias recopiladas a lo largo de los estudios desarrollados por la Fundació Ferrer i Guàrdia entre 2023 y 2025 permite formular una serie de orientaciones estratégicas para fortalecer la sostenibilidad económica del tercer sector de acción social y consolidar su papel como actor esencial del sistema de bienestar. Los resultados apuntan a la necesidad de avanzar hacia modelos de colaboración más estables, previsibles y corresponsables, que garanticen la continuidad de los proyectos sociales y la calidad de los servicios prestados.

En el plano estatal, los principales retos detectados —la excesiva dependencia de subvenciones anuales, la ausencia de financiación estructural y la falta de coordinación interadministrativa— requieren una respuesta política y normativa que trascienda la lógica de la concurrencia competitiva. Las entidades del sector reclaman un reconocimiento efectivo de su función pública, acompañado de mecanismos financieros plurianuales y de un marco legal que distinga claramente la acción social sin ánimo de lucro de la prestación mercantil de servicios.

Por su parte, en el ámbito autonómico, el caso de Euskadi pone de relieve tanto los avances como las dificultades de articular un modelo de concertación social estable. El desarrollo del Decreto 168/2023 de Concierto Social ha representado un paso significativo hacia la consolidación de un sistema de colaboración público-social, aunque su aplicación práctica se ha visto temporalmente frenada por la inseguridad jurídica derivada de su impugnación.

Este contexto refuerza la necesidad de reafirmar el compromiso institucional con el tercer sector social de Euskadi y de recuperar el consenso político y social que hizo posible su marco normativo.

En ambos niveles —estatal y autonómico—, las perspectivas de futuro pasan por combinar estabilidad jurídica, sostenibilidad financiera e innovación social. Se trata de transitar de un modelo basado en proyectos temporales y subvenciones anuales hacia una financiación estructural, plurianual y diversificada, que reconozca el valor añadido del sector y refuerce su contribución al bienestar colectivo.

A continuación, se presentan las recomendaciones derivadas del proceso investigador, organizadas en dos bloques:

- Las recomendaciones generales, aplicables al conjunto del Estado, que recogen las líneas de mejora señaladas por las entidades y redes del sector;
- y las recomendaciones específicas para Euskadi, que apuntan a consolidar su modelo propio de concertación social y reforzar la sostenibilidad del tercer sector social de Euskadi.

### 5.1. Recomendaciones generales

El diagnóstico realizado en los últimos años evidencia que la sostenibilidad económica del tercer sector de acción social depende en gran medida de la capacidad de las administraciones públicas para reformular sus mecanismos de financiación y colaboración con las entidades sociales. En este sentido, las siguientes recomendaciones generales se orientan a avanzar hacia un modelo más estable, coherente y adaptado a la naturaleza del sector.

#### *Superar la lógica subvencional y promover la financiación estructural*

Es necesario avanzar hacia fórmulas de financiación plurianuales y estructurales, que reconozcan los costes fijos y de funcionamiento de las entidades. El modelo basado exclusivamente en subvenciones anuales genera incertidumbre, precariedad y dependencia administrativa. Se recomienda que las convocatorias públicas incorporen líneas de financiación destinadas a cubrir gastos de estructura, coordinación y fortalecimiento institucional, lo cual permitiría a las organizaciones planificar estratégicamente su actividad.

#### *Reforzar la planificación y la estabilidad institucional*

La continuidad de los proyectos sociales exige una planificación financiera sostenida en el tiempo. Para ello, se propone desarrollar instrumentos de financiación plurianual,

inspirados en los convenios o conciertos sociales, que aseguren la prestación de servicios de interés general sin depender de la lógica de la licitación o la competencia mercantil. La estabilidad institucional debe ir acompañada de mecanismos de evaluación y rendición de cuentas que garanticen la transparencia y la eficiencia del gasto público.

#### *Mejorar la coordinación interadministrativa*

La dispersión normativa y la coexistencia de convocatorias estatales, autonómicas y locales generan duplicidades, solapamientos y una gestión ineficiente de los recursos. Se recomienda fortalecer la cooperación interadministrativa mediante la creación de espacios de coordinación y planificación conjunta entre los distintos niveles de gobierno. Un marco común de referencia —por ejemplo, una estrategia estatal de financiación del sector— permitiría homogeneizar criterios, simplificar procedimientos y reducir cargas burocráticas.

#### *Impulsar la diversificación de fuentes de financiación*

Para garantizar la sostenibilidad económica del sector a largo plazo, resulta prioritario fomentar la diversificación de ingresos mediante la combinación de recursos públicos, privados y comunitarios. Las administraciones deben incentivar la colaboración con empresas, fundaciones y particulares, promoviendo la cultura de la donación y la responsabilidad social. Asimismo, es fundamental facilitar el acceso de las entidades a fondos europeos, simplificando los procedimientos y reforzando las capacidades técnicas para su gestión.

#### *Reconocer el valor añadido del tercer sector de acción social*

Las entidades del tercer sector de acción social no solo prestan servicios, sino que generan cohesión social, fortalecen el tejido comunitario y promueven la participación ciudadana. Este valor añadido debe ser reconocido explícitamente en las políticas públicas, evitando que las entidades sean tratadas como meros proveedores. Se recomienda incorporar indicadores de impacto social y criterios de valor público en las convocatorias de financiación y contratación pública.

#### *Fortalecer la interlocución y la participación del sector*

Finalmente, se propone consolidar espacios permanentes de diálogo y concertación entre las administraciones públicas y las redes representativas del sector. Estos espacios deben servir para definir prioridades comunes, evaluar políticas de financiación y diseñar estrategias compartidas de sostenibilidad. La participación activa del sector en la toma de decisiones fortalecerá la corresponsabilidad institucional



y la legitimidad democrática de las políticas sociales.

## 5.2. Recomendaciones específicas para Euskadi

El desarrollo del modelo vasco de colaboración público-social ha situado a Euskadi como una referencia en el ámbito estatal. No obstante, los retos derivados de la suspensión parcial del Decreto 168/2023 de Concierto Social y las tensiones normativas surgidas en torno a su aplicación ponen de manifiesto la necesidad de revisar, ajustar y consolidar el marco de concertación. A partir de los resultados de los estudios realizados y de las aportaciones de las entidades del tercer sector social de Euskadi, se proponen las siguientes líneas de actuación prioritarias:

### *Reactivar el proceso normativo del concierto social*

Es imprescindible reanudar el desarrollo del Decreto 168/2023, incorporando las modificaciones necesarias para garantizar su plena adecuación al marco jurídico vigente y asegurar su viabilidad práctica. El proceso de revisión debería realizarse mediante un diálogo amplio y participativo, en el que estén representadas las administraciones públicas, las redes del tercer sector de acción social de Euskadi —con Sareen Sarea como agente coordinador— y los diferentes sectores de actividad. Este proceso permitiría restaurar la seguridad jurídica, recuperar la confianza de las entidades y avanzar hacia una aplicación efectiva de la concertación social.

### *Garantizar el carácter no lucrativo y de interés general del modelo*

El futuro de la concertación en Euskadi debe asentarse sobre el principio de no mercantilización de los servicios sociales. Es necesario establecer salvaguardas normativas que aseguren que la prestación de servicios mediante concierto se reserva a entidades sin ánimo de lucro, con arraigo territorial y trayectoria acreditada en el ámbito social. Esta garantía contribuiría a preservar el valor añadido del sector y a consolidar un modelo basado en la colaboración y la responsabilidad pública compartida.

### *Establecer mecanismos de financiación plurianual y estructural*

El éxito del modelo de concertación requiere un compromiso financiero estable por parte de las administraciones. Se recomienda avanzar hacia acuerdos de financiación plurianual que cubran los costes de estructura, garanticen la continuidad de los proyectos y reduzcan la dependencia de convocatorias anuales. La previsión presupuestaria debe contemplar tanto la estabilidad de las entidades como la mejora

de las condiciones laborales de las personas trabajadoras del sector.

### *Reforzar la coordinación entre administraciones públicas*

El sistema vasco de servicios sociales se caracteriza por la participación de distintos niveles institucionales (Gobierno Vasco, diputaciones forales y ayuntamientos). Se propone mejorar la coordinación interinstitucional para garantizar criterios homogéneos en la aplicación del concierto social, evitar solapamientos y optimizar los recursos disponibles. Un marco común de actuación facilitaría la coherencia del sistema y aumentaría la eficiencia en la gestión de los fondos.

### *Potenciar la evaluación y la rendición de cuentas*

Para consolidar la confianza en el modelo y mejorar su legitimidad social, resulta fundamental establecer sistemas de evaluación del impacto social y económico de la concertación. Estos mecanismos deben permitir medir la calidad de los servicios, la satisfacción de las personas usuarias y la contribución del sector a los objetivos de cohesión e inclusión social. La transparencia y la rendición de cuentas reforzarán la credibilidad del sistema y su aceptación pública.

### *Fomentar la innovación y el valor comunitario del tercer sector social en Euskadi*

Finalmente, se recomienda aprovechar el potencial del tercer sector social en Euskadi como agente de innovación social y comunitaria. La concertación no debe limitarse a garantizar la continuidad de los servicios existentes, sino también a impulsar nuevas formas de intervención social, centradas en la proximidad, la participación ciudadana y la prevención. El apoyo a proyectos experimentales, la promoción de la digitalización y el fortalecimiento de la cooperación entre entidades contribuirán a renovar el modelo de atención social desde una perspectiva transformadora.

## 6. Conclusiones

Las investigaciones desarrolladas por la Fundació Ferrer i Guàrdia entre 2023 y 2025 han permitido construir un diagnóstico sólido y compartido sobre la financiación del tercer sector de acción social en España. Los resultados confirman que, pese a los avances normativos y al reconocimiento institucional del sector, la sostenibilidad económica de las entidades sociales continúa siendo un reto estructural, condicionado por la dependencia de fondos públicos, la falta de financiación estructural y la inestabilidad derivada del modelo subvencional.

En el ámbito estatal, los estudios apuntan a la necesidad de redefinir la relación entre las administraciones públicas y el sector, avanzando hacia un modelo de colaboración basado en la estabilidad, la corresponsabilidad y el reconocimiento del valor social añadido de las entidades. El tránsito desde un sistema de subvenciones anuales hacia mecanismos plurianuales y estructurales —como los conciertos sociales o los convenios de colaboración— se presenta como una condición indispensable para garantizar la continuidad y la calidad de los servicios de interés general.

El caso del País Vasco ofrece una perspectiva particularmente relevante para comprender los retos y las oportunidades de este proceso. Su marco normativo —basado en la Ley 12/2008 de Servicios Sociales, la Ley 6/2016 del Tercer Sector Social de Euskadi y el Decreto 168/2023 de Concierto Social— constituye uno de los desarrollos más avanzados en materia de colaboración público-social en España. Sin embargo, la suspensión parcial del decreto por motivos jurídicos ha puesto de manifiesto las tensiones que surgen entre la lógica de la competencia y la voluntad de preservar un modelo no lucrativo y de interés general.

A pesar de estas dificultades, las entidades del tercer sector social de Euskadi, coordinadas por Sareen Sarea, han demostrado una capacidad notable para mantener el diálogo institucional, fortalecer la

cohesión interna del sector y defender un modelo de concertación social que priorice la proximidad, la calidad y la participación. Su experiencia evidencia que la sostenibilidad no depende únicamente de los recursos financieros, sino también de la estabilidad jurídica, la cooperación entre niveles de gobierno y la confianza mutua entre administraciones y entidades.

En perspectiva, los resultados del ciclo de investigaciones 2023-2025 permiten afirmar que la consolidación de un sistema de financiación estable y diversificado para el tercer sector de acción social requiere combinar tres dimensiones interdependientes:

- Jurídica, garantizando marcos normativos claros y coherentes.
- Económica, mediante mecanismos de financiación plurianual y estructural.
- Social y comunitaria, reconociendo el papel del sector como motor de innovación, cohesión y participación ciudadana.

La experiencia acumulada en Euskadi, junto con los aprendizajes de otros territorios, ofrecen una base sólida para seguir avanzando hacia un modelo de colaboración público-social sostenible, justo y transformador, capaz de reforzar el Estado del bienestar y de garantizar el ejercicio efectivo de los derechos sociales en todo el territorio.

- ESPAÑA (2006): "Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia", *Boletín Oficial del Estado*, n.º 299, 15-12-06.
- (2015): "Ley 43/2015, de 9 de octubre, del Tercer Sector de Acción Social", *Boletín Oficial del Estado*, n.º 243, 10-10-15.
- (2017): "Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público", *Boletín Oficial del Estado*, n.º 272, 9-11-17.
- EUSKADI (2008): "Ley 12/2008, de 5 de diciembre, de Servicios Sociales", *Boletín Oficial del País Vasco*, n.º 242, 7-10-11.
- (2016): "Ley 6/2016, de 12 de mayo, del Tercer Sector Social de Euskadi", *Boletín Oficial del País Vasco*, n.º 91, 16-05-16.
- (2023): "Decreto 168/2023, de 7 de noviembre, por el que se regulan el régimen de concierto social y los convenios en el Sistema Vasco de Servicios Sociales", *Boletín Oficial del País Vasco*, n.º 222, 21-11-23.
- (2024): "Sentencia n.º 32/2024 del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco sobre la nulidad parcial del Decreto 168/2023", *Boletín Oficial del País Vasco*, n.º 201, 15-10-24.
- FUNDACIÓ FERRER I GUÀRDIA (2023): *La financiación de las entidades del tercer sector de acción social*, Barcelona, Fundació Ferrer i Guàrdia.
- (2024): *La financiación de las entidades del tercer sector de acción social: sostenibilidad económica y diversificación de las fuentes de financiación*, Barcelona, Fundació Ferrer i Guàrdia.
- (en curso): *La financiación de las entidades del tercer sector de acción social: hacia la reformulación del concierto social*, Barcelona, Fundació Ferrer i Guàrdia.
- UNIÓN EUROPEA (2014): "Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública", *Diario Oficial de la Unión Europea*, L 94, 28-03-14.).

