



Sareen sarea

Euskadiko Hirugarren Sektore Soziala
Tercer Sector Social de Euskadi

GARRIGUES

**Conciertos, convenios y otras
fórmulas no contractuales:
claves para la colaboración entre
Administraciones públicas y Tercer
Sector de Acción Social**

Bilbao, 30 de enero de 2026

Objetivos

01

Comprender la importancia estratégica de los instrumentos no contractuales en la prestación por parte del Tercer Sector de servicios de responsabilidad pública destinados a las personas

02

Identificar las principales tipologías y características de conciertos, convenios singulares y otras fórmulas de colaboración institucional

03

Aplicar criterios prácticos para seleccionar y gestionar estos instrumentos en contextos asistenciales

Contenido

01

La colaboración público-privada en la prestación de servicios a las personas

02

El rol del TSAS

03

¿Qué son los instrumentos no contractuales?

04

Otras fórmulas de colaboración institucional no contractual

05

Criterios para el uso de instrumentos no contractuales

06

Ideas clave y recapitulación

1. La colaboración público-privada en la prestación de servicios de responsabilidad pública a las personas hay vida más allá del contrato público

Modelos para la gestión de servicios públicos

La gestión directa e indirecta de servicios públicos



Gestión directa de los servicios públicos a través de medios propios: prestación con medios materiales y personales propios de la Administración competente, con independencia de la forma jurídica que se adopte, personificada o no, pública o privada



Gestión indirecta de los servicios públicos: encomienda a una persona, natural o jurídica, la gestión de un servicio de competencia administrativa con independencia de la modalidad elegida → Externalización

Colaboración público-privada

El modelo en tendencia: gestión indirecta y contratos públicos

- En nuestro entorno existe, de forma generalizada, la tendencia de articular la prestación de servicios de responsabilidad pública a las personas a través de:



Contrato público

Concepto

- Art. 2 DC: contratos onerosos celebrados por escrito entre uno o varios operadores económicos y uno o varios poderes adjudicadores, cuyo objeto es la ejecución de obras, el suministro de productos o la prestación de servicios.
- Art. 2.1 LCSP: contratos onerosos, cualquiera que sea su naturaleza jurídica, que celebren las entidades del sector público o sus poderes adjudicadores y que generen algún tipo de beneficio económico al contratista.
 - **carácter oneroso:** cada una de las partes se compromete a realizar una prestación en contrapartida de otra, que debe comportar un interés económico directo para el poder adjudicador (incluyendo el simple reembolso parcial de los gastos soportados por la prestación del servicio pactado).
 - **selectividad:** selección de un operador económico para la ejecución de la prestación en exclusiva.

(SSTJUE de 21 de diciembre de 2016, Remondis, C-51/15, apartado 43, [ECLI:EU:C:2016:985](#), de 19 de diciembre de 2012, *Ordine degli Ingegneri della Provincia di Lecce y otros*, C-159/11, apartado 29, [ECLI:EU:C:2012:817](#), y de 13 de junio de 2013, *Piepenbrock*, C-386/11, apartado 31, [ECLI:EU:C:2013:385](#)).

Directrices para la selección del modelo de gestión

Libertad para la determinación del modelo de gestión de servicios públicos

Libertad para la prestación de servicios públicos mediante gestión indirecta a través de instrumentos de naturaleza contractual, pero también no contractual

Base jurídica de los instrumentos no contractuales

Posibilidad de articular la gestión indirecta mediante instrumentos no contractuales

Considerando 114 de
la Directiva de
Contratación

Art. 11.6 y DA 49^a
LCSP

Sentencia del TJUE
de 3 de octubre de
2019, *Irgita*, asunto C-
285/18, apartado 48,
[ECLI:EU:C:2019:829](https://eur-lex.europa.eu/eli/j/tjue/2019/0004/oj)

Los Estados miembros siguen teniendo libertad para prestar por sí mismos los servicios de manera que no sea necesario celebrar contratos públicos (por ejemplo, a través de la simple financiación de estos servicios), siempre que se garantice una publicidad suficiente y se respeten los principios de transparencia y no discriminación.

Contratos vs. otros instrumentos no contractuales

Ventajas:

Seguridad jurídica en cuanto existe una regulación extensa y detallada.

Desventajas:

- Se rigen por un criterio economicista, priorizando las ofertas económicas frente a otros criterios de calidad.
- No toman en consideración externalidades positivas de la prestación ajenas al propio contrato

Instrumento inadecuado:
prospección de instrumentos no contractuales que valoren el rol del TSAS y sus externalidades positivas

Instrumentos no contractuales

Ventajas y limitaciones

Características

Acuerdos de colaboración público-privada para la provisión de servicios a las personas no sometidos a la normativa de contratación pública

Limitaciones

- Riesgo de limitación de la competencia
- Riesgos de fraude y abuso de Derecho

Ventajas

- Regulariza el modelo tradicional de colaboración del sector público con entidades del TS, de iniciativa social y sin ánimo de lucro.
- Evita externalidades negativas de la contratación pública derivadas de la infravaloración del modelo social
- Mayor flexibilidad, simplicidad y consideración del arraigo, la experiencial y el valor social añadido

2. El rol del Tercer Sector en la prestación de servicios de responsabilidad pública hablamos de personas

El rol del Tercer Sector en la prestación de servicios de responsabilidad pública a las personas

1. Trayectoria histórica

- Tradicionalmente, el Tercer Sector ha sido un agente fundamental en el desarrollo de los servicios sanitarios y sociales de responsabilidad pública.
- Protagonismo que se vio reforzado a partir de la expansión del movimiento asociativo en la década de los ochenta del siglo XX, basada en la capilaridad de una extensa red asistencial fuertemente implantada a nivel social y constituyéndose como referente en la atención al usuario, la innovación y la garantía de prestación de servicios sin interés económico para la iniciativa privada con fines lucrativos.

2. El reconocimiento social: solución al fallo de mercado y aportación de valor social

- Ha sido el responsable, no solo de detectar necesidades sociales y asistenciales, sino también el primero en ocuparse de su prestación, organizarla y exigir su inclusión en las carteras de servicios públicos.

El rol del Tercer Sector en la prestación de servicios de responsabilidad pública a las personas

- Adicionalmente, cabe reiterar que, en numerosas ocasiones, el TSAS ha sido, incluso, el único en gestionar y ocuparse de determinados servicios o de atender a algunos colectivos, especialmente en aquellos casos en los que la encomienda realizada por las Administraciones públicas o las propias características intrínsecas del servicio implicaban la total ausencia de rentabilidad económica en la prestación asistencial.
- La relevancia del Tercer Sector ha sido medida y parametrizada a través del valor social integrado como sistema de contabilidad social que cuantifica monetariamente los impactos generados, integrando los resultados económicos y sociales en un único concepto de generación de valor.

El rol del Tercer Sector en la prestación de servicios de responsabilidad pública a las personas

3. La imposibilidad de competir en términos de eficiencia económica

- El Tercer Sector no siempre es capaz de participar en la licitación de estos servicios en términos de competencia frente a la iniciativa privada con finalidad lucrativa.
- Las licitaciones de estos servicios priorizan las ofertas económicas frente a la calidad asistencial, donde el sector lucrativo tiene mayor capacidad de hacer ofertas más bajas.

El informe «*The social impact of public procurement – Can the EU do more?*» señala que la mayoría de los poderes adjudicadores de los Estados miembros siguen adjudicando los contratos que superan los umbrales que fija la Unión Europea exclusivamente en función del precio o coste más bajo, es decir, que en los pliegos de condiciones no se prevén criterios de calidad ni consideraciones sociales, medioambientales o de innovación.

El rol del Tercer Sector en la prestación de servicios de responsabilidad pública a las personas

- El informe LETTA reconoce
 - “[...] la necesidad de aumentar significativamente el impacto y la presencia en el mercado de la economía social y las empresas sociales, reconociendo su valiosa contribución al bienestar social y económico a través de la contratación pública”.
 - que estas entidades “[...] deberían poder participar en el Mercado Único en igualdad de condiciones con otros competidores más convencionales. Crear el entorno adecuado para que la economía social prospere no solo conducirá a la creación de más empleos en el sector, sino que también contribuirá a fortalecer la dimensión social del Mercado Único”¹.

¹ (LETTA, Enrico. *“Much More than a Market – Speed, Security, Solidarity – Empowering the Single Market to deliver a sustainable future and prosperity for all citizens”*. Op. Cit., pp. 46, 105-106).

El rol del Tercer Sector en la prestación de servicios de responsabilidad pública a las personas

- En esta misma línea, en el Dictamen del Consejo Económico y Social de Europa “La economía social y la lucha contra la pobreza y la exclusión social”, de 17 de enero de 2024, se establece que la Unión Europea debe priorizar el desarrollo de las condiciones esenciales para promover la economía social entre los Estados miembros y extenderla a todos los ámbitos dado que desempeña un papel social en el desarrollo de, entre otros, servicios sociales (*Dictamen del Consejo Económico y Social de Europa “La economía social y la lucha contra la pobreza y la exclusión social”, de 17 de enero de 2024, INT/1044, p. 8*).

El rol del tercer sector

Agente clave en la configuración de la prestación pública socio-sanitaria

Aspecto histórico:

1. Origen religioso / sociedad civil
2. Proteger la calidad de vida de sectores de población más desfavorecidos
3. Fomentar y suplir los sistemas públicos de atención

Aspecto material:

1. Experiencia
2. Medios humanos y materiales destinados a la atención socio-sanitaria

Aspecto social:

1. Enfoque vinculado a modelos alternativos de sociedad
2. Fomentar el debate o adelantar propuestas innovadoras
3. Suplir carencias sociales

Aspecto cultural

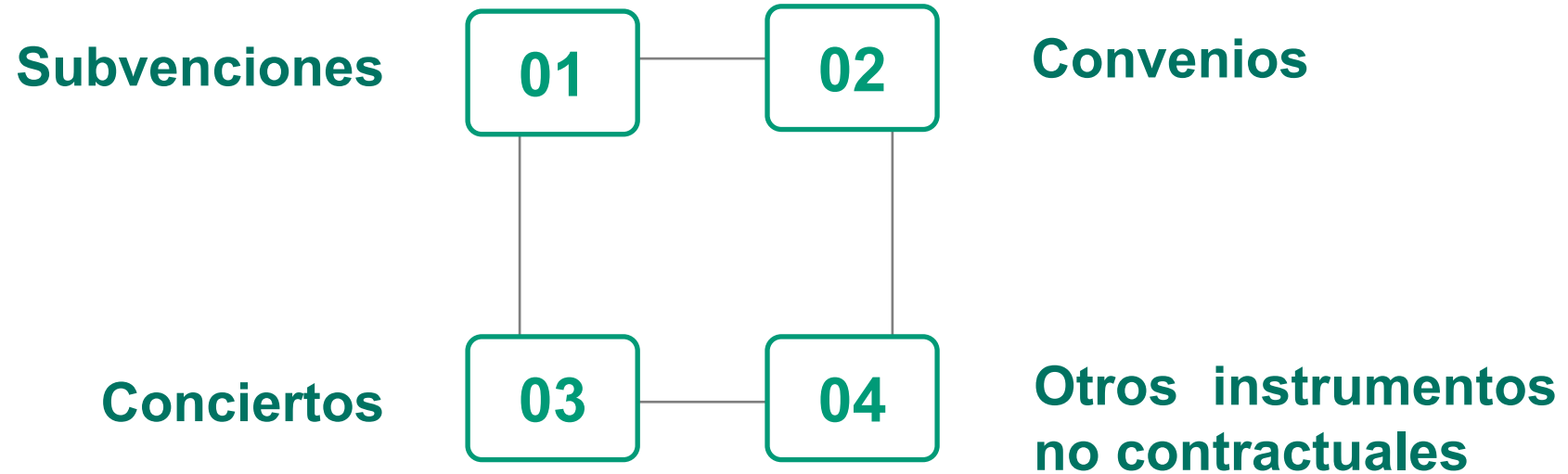
Mejora continua de la atención especializada

3. ¿Qué queremos decir cuando decimos instrumentos no contractuales? La tradición y la modernidad

3.1. Instrumentos no contractuales tradición y pasado

Tipología de instrumentos no contractuales

Alternativas más frecuentes



Las “falsas” subvenciones públicas

Fija la relación entre Administraciones públicas y beneficiarios de forma alejada a cualquier relación de carácter contractual o prestacional, pues su naturaleza está configurada como el ejercicio de una potestad de fomento de actividades de la iniciativa privada con interés general.

A pesar de ello, ha sido frecuente la tramitación de subvenciones para la compensación y promoción de servicios de responsabilidad pública prestados por entes privados

Los “falsos” convenios

- Los convenios se han empleado, tradicionalmente, como una fórmula para la atención de ciertas necesidades sociales al igual que ha sucedido con las subvenciones y ayudas públicas. Sin embargo, a diferencia del caso de las subvenciones, bajo la figura de los convenios para la prestación de servicios sociales lo que subyace son auténticos contratos públicos.
- Los convenios son acuerdos con efectos jurídicos destinados a mejorar la eficiencia de la gestión pública, facilitar la utilización conjunta de medios y servicios públicos, contribuir a la realización de actividades de utilidad pública, sin poder tener por objeto prestaciones propias de los contratos.

El concierto general como instrumento contractual

Entonces, ¿no existe ya el concierto para la prestación de servicios socio-sanitarios de responsabilidad pública?

La antigua normativa de contratación pública lo regulaba como un contrato administrativo típico de servicio público donde el contratista, que está prestando ya la actividad objeto del contrato, desarrolla su actividad sin riesgo y ventura

La LCSP suprimió el concierto como instrumento para la gestión de servicios de responsabilidad pública

Otros instrumentos no contractuales

1

Protocolos de colaboración:

Los protocolos son documentos no vinculantes que establecen líneas de acción conjunta entre entidades para futuras colaboraciones.

2

Declaraciones de intención:

Las declaraciones de intenciones expresan la voluntad de colaborar sin crear obligaciones legales específicas entre las partes.

3

Cartas de adhesión:

Las cartas de adhesión reflejan el compromiso voluntario de una entidad a cumplir objetivos o buenas prácticas.

3.2. Instrumentos no contractuales

¿futuro o presente?

El tránsito del concierto a la acción concertada para la prestación de servicios sociales y sanitarios

- El concierto es una forma de gestión de servicios con larga tradición (sanidad, educación o servicios sociales).
- Concepto de concierto: el antiguo artículo 277.c) del TRLCSP “modalidad de contrato con persona natural o jurídica que venga realizando prestaciones análogas a las que constituyan el servicio público de que se trate”. Por lo tanto, contrato administrativo típico.
- Sin embargo, la vigente LCSP ya no entiende el concierto como instrumento para la gestión indirecta de servicios públicos. La única referencia que tenemos al concierto la encontramos en las normas autonómicas de servicios sanitarios y sociales.
- Instrumento jurídico destinado a regular la colaboración público-privada para la prestación de servicios sociales públicos por parte de un operador privado que viene prestando ya servicios de dicha naturaleza y que, por consiguiente, dispone ya de medios humanos y materiales para ello, todo ello a cambio de la retribución de sus costes de explotación.

La acción concertada en Euskadi

1. Ley 12/2008, de Servicios Sociales de Euskadi:

- Participación de la iniciativa privada en la prestación de servicios del Catálogo de Prestaciones y Servicios del Sistema Vasco de Servicios Sociales a través de contratos, conciertos y convenios.

2. 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

- Concierto social: instrumento de gestión de los servicios del catálogo del Sistema Vasco de Servicios Sociales del que disponen las administraciones públicas para articular la participación en el sistema de las entidades de iniciativa privada que provean dichos servicios y cuenten para ello con centros de su titularidad u ostenten un derecho real de uso y disfrute sobre los mismos.
- Criterio de asignación de plazas dando prioridad a entidades del TS.
- Los módulos económicos del servicio: costes necesarios, fijos, variables y permanentes, para la prestación del servicio.

La acción concertada y las entidades sin ánimo de lucro: cuestiones a considerar

- Reserva de conciertos en favor de entidades sin ánimo de lucro (Aragón, Asturias, la Comunidad Valenciana, Extremadura y Navarra).
- Cuando la prestación del servicio se configuraba excluyendo los fines lucrativos, debían articularse mediante el concierto social y, en cambio, cuando implicara lucro para el prestador, debía articularse mediante las vías contractuales previstas en la normativa reguladora de la contratación pública.
- La STJUE de 14 de julio de 2022, *Asade*, asunto C-436/20, [ECLI:EU:C:2022:559](#), estableció:
 - que la normativa comunitaria no se opone a tal reserva siempre que con ello se contribuya efectivamente a la finalidad social y a la consecución de los objetivos de solidaridad y de eficiencia presupuestaria que sustentan esa normativa.
 - que la acción concertada tiene la naturaleza jurídica de un contrato de servicios sometido a la Directiva de Contratación por suponer la prestación de un servicio a cambio de un precio, constituyendo así una actividad económica.

Convenios generales y convenios singulares

¿Qué es un convenio general?

- Acuerdo de voluntades, por escrito, entre dos o más sujetos de derecho público, o entre uno de ellos y uno o varios sujetos de derecho privado, para un fin común de interés público, que no genere obligaciones recíprocas de contenido económico.
- Los convenios administrativos no tienen por objeto una contraprestación económica, sino una colaboración o coordinación para la consecución de un fin público.
- Mejorar la eficiencia de la gestión pública, facilitar la utilización conjunta de medios y servicios públicos, contribuir a la realización de actividades de utilidad pública, sin poder tener por objeto prestaciones propias de los contratos.
- Tienen una duración máxima de cuatro años y requieren un contenido legal mínimo.

Convenios generales y convenios singulares

¿Qué es un convenio singular?

1. Convenio singular para la prestación de servicios sociales

- Reconocidos en la normativa de servicios sociales para poner en marcha programas innovadores o nuevas iniciativas, de forma que requieren que ambas partes contribuyan económicamente al convenio y se equiparan, en ocasiones, a subvenciones o ayudas públicas (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).
- Reserva para entidades sin ánimo de lucro (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).

2. Convenio singular socio-sanitario

- Acuerdo específico para integrar un recurso privado en la red pública de forma funcional y duradera, creando una colaboración estrecha y planificación a largo plazo.

Convenios singulares de vinculación y conciertos sanitarios

Convenios singulares de vinculación:

- Vinculación a la red pública de recursos sanitarios privados (art. 66-67 Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad).
- Derechos y obligaciones recíprocas en cuanto a duración, prórroga, suspensión temporal, extinción definitiva del mismo, régimen económico, número de camas hospitalarias y demás condiciones de prestación de la asistencia sanitaria

Concierto sanitario:

- Las Administraciones Públicas Sanitarias, en el ámbito de sus respectivas competencias, podrán establecer conciertos para la prestación de servicios sanitarios con medios privados (art. 90 Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad).
- Se dará prioridad, cuando existan análogas condiciones de eficacia, calidad y costes, a los establecimientos, centros y servicios sanitarios de los que sean titulares entidades que tengan carácter no lucrativo.



4. Otras fórmulas no contractuales contratación vs. colaboración y gestión

Otras fórmulas de colaboración institucional no contractual

Declaraciones de intención y cartas de compromiso institucional

- Formalizan la intención de una entidad de apoyar iniciativas públicas sin obligaciones legales o financieras.

Acuerdos de colaboración no remunerados

- Acuerdos en los que las partes colaboran sin intercambio financiero, cada uno cubriendo sus propios gastos para beneficio mutuo.

Protocolos de actuación conjunta

- Los protocolos técnicos unifican los procedimientos entre los servicios sanitarios y sociales para garantizar una atención coordinada al paciente o usuario.

Acuerdos de cooperación técnica

- Definen responsabilidades técnicas entre administraciones, universidades y empresas públicas para colaboración y recursos compartidos

Otras fórmulas de colaboración institucional no contractual

Diversidad de Formas de Colaboración

- La colaboración no contractual adopta formas variadas y creativas según las necesidades específicas de cada caso: colaboración institucional, desarrollo e innovación, etc.

No aptos para “contratar”

- Para administrar servicios completos, se aplican conciertos o convenios singulares bajo un marco legal adecuado.
- Cuando se requiere compromiso financiero se recurre a otros instrumentos de gestión integral.

5. Criterios para identificar el instrumento adecuado en cada contexto de la teoría a la práctica

Diversidad de instrumentos no contractuales en función de los fines perseguidos

Dado que hay una diversidad de instrumentos jurídicos, es importante el uso correcto del instrumento que facilite la colaboración efectiva en distintos contextos legales y sociales:

1. Gestión de servicios de responsabilidad pública (contratación).
2. Colaboración institucional o desarrollo de proyectos de innovación.
3. Gestión de elementos o situaciones en servicios asistenciales o dentro del desarrollo de servicios en relaciones de colaboración público-privada.

Gestión de servicios de responsabilidad pública

- Instrumentos no contractuales para la formalización de las relaciones público-privadas para la prestación de servicios de responsabilidad pública o la integración de medios privados en la red pública.
 - Convenios singulares
 - Conciertos/acción concertada
 - Conciertos sanitarios

Colaboración institucional o desarrollo de proyectos de innovación

- Los acuerdos formales mejoran la coordinación o colaboración sin contratos:
 - Convenios generales, acuerdos de colaboración o cartas de apoyo institucional.
 - Alianzas.
 - Participación en clústeres.

Gestión de elementos o situaciones en servicios asistenciales

- Instrumentos de gestión de servicios para la gestión eficaz y la mejora en la prestación de servicios
 - Protocolos de actuación conjunta.
 - Acuerdos de coopeación o colaboración técnica.
 - Acuerdos de derivación.

.

Ideas clave y recapitulación

Ideas clave

- 1 Es posible la contratación de la gestión indirecta de servicios públicos a las personas mediante instrumentos no contractuales.
- 2 Los contratos públicos no siempre son el mejor instrumento para garantizar el papel del Tercer Sector como agente relevante en la prestación de servicios socio-sanitarios.
- 3 Es necesario distinguir instrumentos jurídicos destinados a la regulación de la gestión de servicios públicos de aquellos destinados a promover la colaboración o la innovación.
- 4 Acción concertada y convenios singulares son los instrumentos adecuados para la contratación de servicios públicos socio-sanitarios mediante instrumentos no contractuales.
- 5 Las colaboraciones, adhesiones a organizaciones y la promoción de proyectos de innovación pueden articularse mediante convenios generales, alianzas u otros instrumentos de naturaleza análoga.

Recapitulación: los instrumentos no contractuales son una oportunidad para el TSAS en la prestación de servicios de responsabilidad pública a las personas

- Son una alternativa jurídicamente viable a los contratos públicos para la prestación de servicios sociales y sociosanitarios de responsabilidad pública.
- Los conciertos y los convenios singulares deben ser un instrumento para la protección del rol del sector no lucrativo en la prestación de estos servicios.
- Es necesario
 - atrevimiento del sector y de las Administraciones.
 - desarrollo normativo.
 - experiencias y generar precedentes.

Martí Rius

Asociado principal Derecho Administrativo y Constitucional

Profesor asociado de Derecho Administrativo de la Universidad de Deusto

www.linkedin.com/in/martí-rius



GARRIGUES

garrigues.com

Esta presentación contiene información de carácter general, sin que constituya opinión profesional ni asesoramiento jurídico.

GARRIGUES

garrigues.com

Síguenos

