



**SESIÓN DEL FORO DE CONTRATACIÓN PÚBLICA DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN  
CELEBRADA EL 29 DE ABRIL DE 2025.**

**ASISTENTES**

**Presidenta**

D<sup>a</sup> M<sup>a</sup> Asunción Sanmartín Mora

**Vocales**

***Por la Admón. de la Comunidad Autónoma  
de Aragón:***

D. Carlos Soria Cirugeda

D<sup>a</sup>. Virginia Berraquero Escribano

***Por los sindicatos más representativos:***

D. Juan Ignacio Leyva Martínez

***Por las organizaciones empresariales más  
representativas:***

D<sup>a</sup>. Inmaculada Cugat Estrada

D. Eugenio García-Rodeja Alonso

D. Valero Guallar Castellón

***Por las Empresas de Inserción Social:***

D<sup>a</sup> M<sup>a</sup> Luisa Esteve Arnal

***Por la Universidad de Zaragoza:***

D<sup>a</sup> María del Carmen Guerrero Manso

***Por los trabajadores autónomos:***

D. Ángel Gálvez Millán

***Por el Tribunal de Defensa de la  
Competencia de Aragón:***

D<sup>a</sup> Isabel Caudevilla Lafuente

En la Sala Albarracín del Edificio Pignatelli, sito en Paseo María Agustín, 36 de Zaragoza, a las 11:37 horas del día 29 de abril de 2025 se da comienzo a la celebración de la sesión del Foro de Contratación Pública de la Comunidad Autónoma de Aragón.

Previamente convocadas mediante correo electrónico de fecha 10 de abril, asisten a la sesión las personas indicadas al margen. Han excusado oportunamente su comparecencia, ante la imposibilidad de poder asistir, D. Álvaro Bajen García, D. José María Cester Beatobe y D. Manuel Hernández Laplana.

En cumplimiento de lo acordado en la anterior sesión del Foro, celebrada el pasado 31 de marzo de 2025, con fecha 1 de abril se envió mediante correo electrónico la versión actualizada del Plan de Compra Pública Socialmente Responsable (PCPSR) a los vocales titulares, comenzando el plazo para que los designados como ponentes elaboraran la propuesta sobre dicho plan. Con fecha 22 de abril se recibió en el correo del Foro de Contratación Pública el texto de la ponencia, enviado por Dña. María Luisa Esteve Arnal, y el día 24 de abril se reenvió dicho texto a todos los vocales titulares para su estudio previo a la presente reunión.

Se abre la sesión por la Sra. Presidenta, que toma la palabra para anunciar la constitución del Foro en primera convocatoria, de acuerdo con lo establecido en el artículo 12.3 del Reglamento que regula la organización y funcionamiento del Foro de Contratación Pública de la Comunidad Autónoma de Aragón, aprobado por la



**Secretaría**

D<sup>a</sup> M<sup>a</sup> Victoria Gil Grima

Orden HAP/114/2017, de 8 de febrero del Consejero de Hacienda y Administración Pública. Considera oportuno que, al tratarse de la primera reunión presencial tras la actualización de los miembros integrantes del Foro, la sesión se inicia con la presentación de cada uno de los miembros ante el resto.

A continuación, la Sra. Presidenta pasa a tratar los asuntos incluidos en el orden del día:

**1. Análisis y aprobación, en su caso, de la ponencia acerca del Plan de Compra Pública Socialmente Responsable elaborada por los siguientes miembros del Foro:**

- **Dña. María Luisa Esteve Arnal, en representación de AREI.**
- **D. Manuel Hernández Laplana, representando a PADIS.**
- **D. Eugenio García-Rodeja Alonso, representante de CEPYME.**

La Sra. Presidenta da la palabra a Dña. María Luisa Esteve Arnal para que proceda a presentar el texto del informe sobre la 2ª propuesta del Plan de Compra Pública Estratégica. Primera fase: Compra pública socialmente responsable.

Dña. María Luisa Esteve Arnal comienza su intervención tras confirmar que en su exposición va a ceñirse a los puntos destacados del texto de la ponencia. Comenta, por otra parte, que precisamente se postuló como ponente junto a D. Manuel Hernández Laplana al sentirse motivados ambos por la demanda histórica en el sector de las entidades de economía social de que la compra pública realmente supere su carácter finalista, alcanzando otros objetivos de carácter social.

Agradece al Gobierno de Aragón el decidido apoyo al ámbito de la economía social mostrado por la Ley 11/2023, de 30 de marzo, de uso estratégico de la contratación pública de Aragón. Igualmente, con la presentación inicial del Plan de Compra Pública Estratégica, ella, y las asociaciones a las que representa entendieron que se trataba de un buen punto de partida comenzar precisamente por los aspectos sociales, sobre todo por lo mucho que queda por avanzar en este ámbito.

Expresa su reconocimiento a la aportación que D. Eugenio García-Rodeja Alonso ha realizado en la redacción de la ponencia sobre el Plan de Compra Estratégica, aportando una perspectiva enriquecedora desde lo jurídico y desde la perspectiva de las PYMES, algo determinante por la propia naturaleza del tejido productivo de Aragón, conformado esencialmente por esta tipología de empresas.



Dña. María Luisa pasa a centrarse en primer lugar en la necesidad de que el PCPSR cuente con una Comisión Técnica de Seguimiento, indicando que es precisa la existencia en este tipo de comisiones de perfiles técnicos y jurídicos, pues en anteriores experiencias con otras administraciones han comprobado que, de no concurrir ya desde el inicio dichos perfiles técnicos y jurídicos, en última instancia los proyectos se han visto obstaculizados. Administraciones como la del País Vasco incluyeron con éxito este tipo de perfiles. Dicha Comisión Técnica de Seguimiento debe tener un carácter transversal y responder a la necesidad de coordinación con otros planes estratégicos como el plan de impulso de la Economía social o el Plan GIRAPEC. Habría que encontrar la vía adecuada que permitiera la integración de las entidades de la economía social en dicha comisión. Se refiere en este punto a la importancia de una adecuada planificación por departamentos, que posibilite en última instancia que ni un contrato quede desierto por no haber tenido en cuenta el calendario presupuestario o la realidad socioeconómica del territorio.

Destaca la importancia de la necesidad de elaboración de un catálogo de las entidades de economía social realmente efectivo, que recoja las prestaciones que estas pueden ofrecer. Interviene D. Carlos Soria Cirugeda para subrayar esa necesidad y Dña. Inmaculada Cugat Estrada plantea lo mismo desde la óptica de la empresa privada. D. Eugenio García-Rodeja Alonso abunda en el tema, que considera crucial, al ser este el primer paso para una adecuada delimitación jurídica de estas entidades, que permitirá un diálogo institucional que permita profundizar aún más en el campo de la responsabilidad social corporativa. Conocer el alcance social de una entidad con la que se va a colaborar, dotará indiscutiblemente de un mayor sentido a esta colaboración.

La Sra. Presidenta recuerda que la calificación de una entidad como empresa de inserción o centro especial de empleo no es competencia de la Dirección General de Contratación, Patrimonio y Organización, sino que corresponde al INAEM, y que ya existen unos catálogos. Pero realmente de lo que se trataría es de hacer unos catálogos más completos, mejorándolos al recoger las actividades que cada una de estas entidades realizan. Respecto a las otras tipologías de entidades, la Ley sí que recoge las características que tienen que reunir, si bien hay que tener en cuenta que estas características varían con el tiempo, con lo cual no puede considerarse un catálogo inamovible. Así mismo, comenta que, en lo referido al caso concreto de las Cooperativas de Iniciativa social, se realizó una acción formativa específica, explicando sus características a los gestores de la contratación, en el ámbito fundamentalmente educativo (no tienen objetos sociales demasiado amplios). Es intención de la Dirección General de Contratación, Patrimonio y Organización continuar avanzando en el conocimiento de este tipo de entidades, aunque no deben olvidarse las numerosas casuísticas que pueden presentar, pero lo que sí existe es una clara voluntad de realizar ese catálogo más completo de empresas de inserción y centros especiales de empleo.



Dña. María Luisa Esteve Arnal pasa a referirse a la necesidad de regular de un modo concreto la forma de cálculo del porcentaje de reserva. D. Carlos Soria Cirugeda expone que echa de menos una mayor concreción en el Plan respecto a esta cuestión, formulando sus dudas acerca de cuál es la forma establecida: ¿utilizando los CPV o las partidas económicas? En este sentido, la Sra. Presidenta apunta que, si bien en un primer momento se consideró utilizar la discriminación por partidas presupuestarias según la ejecución presupuestaria, las dificultades encontradas y -por otra parte- la adecuada homogeneización con la ORleSCON (que utiliza los CPV), ha terminado concluyendo que resulta más adecuada la utilización de los CPV. En todo caso, se concluye que se procederá a concretar mucho más esta cuestión en el PCPSR.

D. Carlos Soria Cirugeda plantea la duda relativa a cuál sería la magnitud a considerar, si el importe de licitación o de adjudicación, y si esta cantidad deberá incluir o no el IVA. La Sra. Presidenta se refiere a las distorsiones que indefectiblemente se producen entre lo licitado y lo reservado en un año, tratando cuestiones como los datos de plurianuales (en los que se hace constar el importe total de los contratos, y no lo correspondiente a la anualidad), o los datos descargados de PLACSP y referidos a contratos con lotes (en los que el importe de licitación de cada lote no es correcto, puesto que se va repitiendo en cada lote el importe total del contrato, por lo que trabajar con sumatorios referidos al importe de licitación no sería en ningún caso correcto). La Sra. Presidenta recuerda a este respecto que la ORleSCON se refiere en todo caso al importe de licitación, y una vez más el criterio de homogeneizar toda la información parece imponerse, aunque también admite cualquier propuesta que pudieran aportar los integrantes del foro, y destaca una vez más la necesidad de ir puliendo el funcionamiento. Se hace mención expresa de que habría que incluir los contratos menores en este cómputo, aunque en realidad estos contratos ya se vienen incluyendo.

Menciona Dña. María Luisa Esteve Arnal que habría que conseguir un reparto equilibrado entre empresas de inserción y centros especiales de empleo, a lo que se espera que vaya a ayudar la nueva Ley de economía social. También propone que el PCPSR incluya la oportuna referencia a lo dispuesto en la D.A. 19ª de la Ley 7/2022 de Residuos y suelos contaminados para una Economía Circular.

Dña. Inmaculada Cugat Estrada considera positivamente el PCPSR, si bien esperaba que hubiera una parte que se centrara en el modo en el que pudieran afectar unas determinadas cláusulas a las PYMES y a los autónomos. En este punto, la Sra. Presidenta comienza aclarando que la naturaleza de este plan es la de ser un plan de compra pública responsable, no un plan de fomento específico de la compra a PYMES o autónomos. No obstante, el Plan se comenzó a diseñar desde el principio evitando en todo caso cualquier medida que pudiera perjudicar a PYMES o autónomos. En este sentido, se solicitó el informe de la Dirección General de PYMES y autónomos, que fue remitido a la Dirección General de Contratación, Patrimonio y Organización con posterioridad al envío de la propuesta del PCPSR a los miembros del Foro. En dicho informe, se han realizado una serie de propuestas muy interesantes



respecto a este tema, como la necesidad de tener una especial sensibilidad hacia los trabajadores autónomos, que las medidas que se implementen para las entidades de la economía social también lo hagan para PYMES y autónomos, etc. Argumenta Dña. Inmaculada Cugat Estrada que considera que este tipo de organizaciones no terminaron de encontrar su lugar en el desarrollo de los talleres realizados en el marco del PCPSR, pero la Sra. Presidenta recuerda que -ya realmente en la propia jornada de presentación de dicho plan, a la que fueron invitadas entidades de economía social, sindicatos y organizaciones empresariales y otros organismos-, se abrió la participación a todos los que manifestaron su interés en participar.

Aclara la Sra. Presidenta en este punto que la ley distingue entre Directrices de Cláusulas y Catálogos de Cláusulas. Así, las Directrices pueden tener efecto vinculante, y es esta la intención del Plan, es decir, establecer la obligatoriedad de incluir una determinada cláusula en un determinado tipo de contratos. Plantea que si elaborar un catálogo de cláusulas es dejar un libro abierto para que el gestor elija libremente una cláusula de entre varias posibles, las directrices, partiendo de una serie de objetivos sociales establecidos por el Gobierno de Aragón, obligarán a que en determinados contratos se apliquen determinadas cláusulas. Serán comisiones interdisciplinarias, con presencia desde luego de los Servicios Jurídicos y de la Intervención, las que diseñen esas Directrices, garantizando desde el inicio su seguridad jurídica. Esas directrices serán igualmente revisadas por la Dirección General de PYMES y Autónomos y la Dirección General de Despoblación. También serán sometidas al informe de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón. Se pretende en todo caso que sea posible evaluar con posterioridad la efectiva consecución de los objetivos sociales determinados por el Gobierno de Aragón.

Todo esto va a desarrollarse a través del PCPSR. Hay que centrar el objetivo, pero esto ha de realizarse por comisiones sectoriales. La intención es que en el segundo semestre del año dichas comisiones vayan desarrollando sus trabajos, fijando objetivos, eligiendo las cláusulas y determinando en qué contratos pueden utilizarse. Alguna de estas comisiones, como es el caso de la dedicada a la accesibilidad, tiene muy adelantado el trabajo. Otras, en cambio, ofrecen mayor dificultad.

Por otra parte, este plan también se ha sometido a la consideración del CESA, puesto que es necesario partir de la valoración que este órgano realiza de la situación económica, social y laboral de Aragón en su informe anual.

En este momento, Dña. Inmaculada Cugat Estrada plantea que en el sector de la construcción y otros ámbitos existe actualmente un grave problema de mano de obra, y que quizás estas la efectiva incorporación de las entidades de la economía social pudiera dar respuesta a algunas de esas necesidades.



Incide Dña. M<sup>a</sup> del Carmen Guerrero Manso en la relevancia del control de ejecución de impacto, planteando que quizás es el momento de realizar un esfuerzo adicional y comprometer cada cuánto se va a realizar la medición del cumplimiento de las cláusulas durante el plazo de ejecución del contrato. En este sentido, la Sra. Presidenta apunta que en el ámbito del cálculo de la reserva está claro que se va a poder medir, pero que respecto del impacto de la utilización de las cláusulas es más complicado, pero en cualquier caso, una de las cuestiones más importantes desde el punto de vista social es que los adjudicatarios de los contratos del Gobierno de Aragón cumplan con sus obligaciones laborales, etc. Será necesario recurrir a auditorías. No sería tal vez necesario crear muchos más órganos, sino centrarse en una Comisión Técnica que elaborara unos planes de auditorías, que se realizarían a través de la Oficina de Contratación de la Comunidad Autónoma, pero externamente, a través de empresas privadas. Dña. M<sup>a</sup> del Carmen Guerrero Manso, continúa subrayando la necesidad de remarcar desde un principio que los licitadores de los contratos del G.A. tengan claras todas las obligaciones que van a tener que cumplir, incluyendo su sometimiento a dichas auditorías. Hace referencia, por otra parte, a lo ambiental y de innovación. La Sra. Presidenta recuerda que, por una parte, en lo ambiental ha habido ya muchos avances y, por otra parte, el aspecto de la innovación es algo de mayor especificidad y complejidad en el que ya existen varias iniciativas (por parte del SALUD y otros órganos). Comparativamente, es en lo social donde todavía queda mucho por conseguir.

D. Juan Ignacio Leyva Martínez agradece a los ponentes la redacción de la propuesta, encontrándola muy interesante en su conjunto. Incide en la necesidad de garantizar los derechos sociales, por ejemplo en cuanto a la obligación de subrogación de las plantillas, viendo quizás cierta dificultad en el seguimiento del cumplimiento a través de las comisiones, si en dichas comisiones participan personas implicadas directamente en la contratación. Cita también la importancia de la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular. A este respecto, la Sra. Presidenta apunta que precisamente uno de los objetivos del plan es la reducción de la siniestralidad laboral, tema muy preocupante, en el que trabajará el órgano competente (el Instituto Aragonés de Seguridad y Salud Laboral- ISSLA), que ya ha participado en alguna de las reuniones celebradas en el seno del PCPSR. Otra propuesta relacionada es la de garantizar la indemnidad de las condiciones laborales, a través de una instrucción.

La Sra. Presidenta continúa haciendo constar que este plan conlleva tantas actuaciones que es necesario desarrollarlo progresivamente. A la cuestión de que no se ha establecido un cronograma, apunta que precisamente se ha esperado para ello al momento de la efectiva aprobación del Plan, que se entiende que será en el mes de junio.

Dña. Isabel Caudevilla Lafuente agradece también que en la redacción de la ponencia se haya dado una visión transversal, desde el punto de vista del derecho de la competencia. Informa al Foro de que el Tribunal de Defensa de la Competencia de Aragón (TDCA) se reunió ayer y se publicará próximamente



su informe sobre la propuesta del plan en la página web del Tribunal. Sí que ve necesario advertir que todas estas medidas que plantea el PCPSR hay que ponerlas en la balanza con el derecho a la defensa de la competencia para evitar en cualquier caso entrar en prácticas colusorias, impidiendo la participación en la contratación pública de determinadas empresas. Habrá que estar especialmente atentos en lo que respecta a la asociación entre entidades con otros contratistas en los procedimientos de contratación y analizar cuidadosamente cómo se articula dicha asociación.

D. Carlos Soria Cirugeda considera muy interesante que aunque siempre se considere fundamental la reserva con centros especiales de empleo y empresas de inserción, hay que tener presente la posibilidad que ofrece el artículo 43.3 de la Ley 11/2023, de 30 de marzo, de uso estratégico de la contratación pública de Aragón, permitiendo que pueda establecerse como condición especial de ejecución la subcontratación de parte de la prestación de los contratos en favor de un centro especial de empleo o una empresa de inserción. Plantea la posibilidad de ir incluso más allá, considerándolo incluso como criterio de adjudicación, abriendo de una forma mucho más efectiva el mercado a estas entidades, aunque esto haya que hacerlo con las necesarias reservas jurídicas. Es este un campo que permitiría una relación mucho más fluida entre contratistas y entidades de la economía social. En relación con todo ello, la Sra. Presidenta reflexiona acerca de la dificultad que plantea conseguir el equilibrio en el reparto entre empresas de inserción y centros especiales de empleo.

D. Ángel Gálvez Millán plantea la necesidad de valorar la incorporación de los autónomos a la contratación pública, considerando la experiencia que ellos pueden aportar, y salvando de algún modo el hecho de que su falta de estructura y capacidad les puede dejar fuera de este ámbito. La Sra. Presidenta apunta que la Dirección General de PYMES y Autónomos quiere hacer algún tipo de propuesta en este sentido.

La Sra. Presidenta consulta a los miembros sobre si consideran adecuado proceder a la aprobación del texto de la ponencia. Interviene entonces brevemente D. Valero Guallar Castellón para insistir en la necesidad de llevar a cabo acciones formativas y de divulgación, que permitan llevar a la práctica el PCPSR de un modo efectivo.

Consultados de nuevo los miembros del Foro por la Sra. Presidenta, se aprueba por unanimidad la ponencia presentada. Según lo establecido en el artículo 5 del Reglamento que regula la composición y funcionamiento del Foro de Contratación Pública de la Comunidad Autónoma de Aragón citado anteriormente, las actuaciones del Foro tomarán la forma de Recomendación.



Se plantea fijar una fecha de octubre para la próxima reunión del Foro, a fin de dar cuenta del estado del PCPSR. Tras una valoración de las posibles fechas y su coincidencia con la realización de varios eventos, se decide que la próxima reunión se realizará el martes 21 de octubre de 2025. Por unanimidad se aprueba que dicha reunión tenga un carácter presencial.

Se informa igualmente al Foro de los datos que se van a hacer constar en el espacio correspondiente al Foro en la página que aparece en el portal web del Gobierno de Aragón, donde se subirán todos los documentos generados por la actividad del Foro.

## 2. Ruegos y preguntas.

La Sra. Presidenta abre un nuevo turno para posibles ruegos o preguntas, pero ninguno de los vocales considera oportuno intervenir.

Por lo que, para que así conste, habiéndose tratado todos los puntos consignados en el orden del día, se da por terminada la sesión, siendo las 13:50 horas, y se levanta Acta de lo acordado que como Secretaria firmo, con el visto bueno de la Sra. Presidenta en el lugar y fecha arriba indicados.

Zaragoza, a fecha de firma electrónica.

Vº Bº LA PRESIDENTA

LA SECRETARIA

M Asunción Sanmartín Mora

Mª Victoria Gil Grima