

INFORME  
del contrato de investigación

**BASES PARA LA ELABORACIÓN DE UNA  
ESTRATEGIA DEL FOMENTO DE LA  
CONTRATACIÓN PÚBLICA CON  
ENTIDADES DE ECONOMÍA SOCIAL EN  
ARAGÓN**

Carmen Marcuello Servós  
Chaime Marcuello Servós  
Millán Díaz Foncea  
GESES  
**UNIVERSIDAD de ZARAGOZA**

Septiembre 2024

Proyecto de investigación 2024/0337, financiado por la Dirección General de Contratación, Patrimonio y Organización, Gobierno de Aragón

©

Carmen Marcuello Servós  
Chaime Marcuello Servós,  
Millán Díaz Fonca,

Proyecto de investigación 2024/0337: "Bases para la elaboración de una estrategia del fomento de la contratación pública con entidades de economía social en Aragón", Financiado por la Dirección General de Contratación, Patrimonio y Organización, Gobierno de Aragón

Grupo de Estudios Sociales y Económicos del Tercer Sector (GESES)  
Universidad de Zaragoza

## INDICE

|   |    |
|---|----|
| 1. Introducción .....   | 5  |
| 2. Análisis de capacidades, competencias, servicios y recursos de las entidades de economía social aragonesas ..... | 10 |
| 2.1. La economía social: definición y características .....   | 10 |
| 2.2. Contribución e impacto socioeconómico de la economía social .....  | 25 |
| 2.3. Las entidades de economía social en Aragón .....   | 34 |
| 2.4. Catálogo de entidades y oferta de servicios de economía social en Aragón .....                                 | 41 |
| 3. Dificultades para la contratación pública desde la economía social .....   | 46 |
| 4. Administraciones públicas aragonesas y contratación pública con entidades de la economía social. ....            | 52 |
| 5. Propuestas para la estrategia aragonesa de contratación pública con entidades de economía social. ....           | 62 |
| 6. Notas finales. ....  | 68 |
| 7. Anexos .....   | 70 |



## 1. Introducción

La Unión Europea (UE) considera que la contratación pública es una de las herramientas esenciales para lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)<sup>1</sup> y, literalmente, «un instrumento estratégico de la política económica de cada Estado miembro»<sup>2</sup>. A través de diferentes directivas<sup>3</sup>, la UE reconoce la función crucial de la contratación pública en la consecución de un crecimiento inteligente, sostenible e inclusivo, al mismo tiempo que promueven un uso más eficiente de los recursos públicos desde una perspectiva económica. En este contexto, la UE quiere fomentar la práctica de la "contratación pública estratégica". Esto implica aprovechar el poder de compra del sector público para promover la consecución de los ODS y los objetivos relacionados con diversas políticas públicas, como las sociales y laborales, medioambientales, el apoyo a las Pequeñas y Medianas Empresas (PYME), las empresas de Economía Social, la innovación, el desarrollo y la promoción de la competencia. Esto se debe a que la contratación pública, en general, y la estratégica, en particular, moviliza un importante volumen de recursos y tiene un impacto significativo en el Producto Interior Bruto (PIB), tanto en los estados miembros de forma particular como en el conjunto de la UE. Esta forma de entender la contratación pública desde un enfoque estratégico representa una evolución más allá de la función tradicional de satisfacer las necesidades de bienes y servicios del sector público.

En este sentido, el año 2021 se publicó el «Informe de la Comisión. Aplicación y mejores prácticas de las políticas nacionales de contratación pública en el mercado interior», **Comunicación COM (2021) 245 final**<sup>4</sup>. Ahí se concluye que es esencial aplicar de manera más rigurosa los principios de la contratación pública estratégica para contribuir a una recuperación inclusiva, promover una transición justa y fortalecer la resiliencia socioeconómica, en línea con el Pacto Verde Europeo, que representa la nueva estrategia de crecimiento de la Unión Europea.

En lo que corresponde a España, la **Ley 9/2017, del 8 de noviembre, sobre Contratos del Sector Público**, —que incorpora al marco legal español las **Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE del 26 de febrero de 2014 (LCSP)**—, asume el

---

<sup>1</sup> Por ejemplo, véase, [https://single-market-economy.ec.europa.eu/single-market/public-procurement\\_en](https://single-market-economy.ec.europa.eu/single-market/public-procurement_en) o también como complemento [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/sustainable-development-goals\\_es](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/sustainable-development-goals_es).

<sup>2</sup> El original dice «Public procurement is a strategic instrument in each Member State's economic policy toolbox. The 2015 single market strategy made the case for more transparent, efficient and accountable public procurement systems. This requires a shift from a purely administrative approach to a strategically and needs-driven approach, in full compliance with the rules. With roughly 14 % of the EU GDP in expenditure each year, public procurement can contribute to address many of Europe's major challenges, especially in creating sustainable growth and jobs. It can enable investment in the real economy and stimulate demand to increase competitiveness based on innovation and digitalisation, as highlighted in the Industry Communication. It can also support the transition to a resource-efficient, energy-efficient and circular economy and foster sustainable economic development and more equal, inclusive societies» (p.3), Communication from the Commission to the Institutions: Making Public Procurement work in and for Europe, <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/25612>

<sup>3</sup> Véase, <https://eur-lex.europa.eu/ES/legal-content/summary/public-procurement.html>

<sup>4</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=COM:2021:245:FIN>

concepto de contratación estratégica como su elemento central y principio transversal. Esto queda reflejado en su artículo 1.3, que establece:

*"En toda contratación pública, se integrarán de forma obligatoria y transversal criterios sociales y medioambientales siempre que estén relacionados con el objeto del contrato, con la convicción de que su inclusión promueve una mejor relación entre calidad y precio en la prestación contractual, así como una mayor eficiencia en la utilización de los fondos públicos. Además, se facilitará el acceso de las pequeñas y medianas empresas, así como de las empresas de economía social, a la contratación pública".*

Con la intención de fortalecer este modelo se aprobó en Aragón la **Ley 11/2023, de 30 de marzo, de uso estratégico de la contratación pública de la Comunidad Autónoma de Aragón**. En la Exposición de Motivos se afirma que:

*"En definitiva, y contando con la experiencia práctica de más de cuatro años de aplicación de la Ley 9/2017, esta ley nace con un triple objetivo: actualizar la normativa aragonesa en materia de contratos tras los cambios fácticos y jurídicos producidos desde la aprobación de la anterior; proporcionar mayor seguridad jurídica a los operadores económicos y órganos de contratación, reforzando, entre otros aspectos, el control de la fase de ejecución, y desarrollar el potencial estratégico de la contratación pública en el territorio de Aragón, dentro de un enfoque de gobernanza. Todo ello, dentro de una cooperación y un respeto a la legislación básica y al derecho de la Unión Europea, desde la convicción de que las novedades planteadas en la ley son beneficiosas para los aragoneses".*

Además, como elemento complementario a considerar, el **Plan de Acción de la Economía Social Europeo** aprobado por el Parlamento Europeo en **2022** reconoce que la economía social es clave para alcanzar los principios consagrados en el pilar europeo de derechos sociales, como son: la igualdad de oportunidades, el empleo digno y la inclusión de todas las personas. En este plan se propone crear las condiciones adecuadas para que prospere la economía social europea lo cual requerirá marcos políticos y jurídicos sólidos. *En esto incluye la fiscalidad, la **contratación pública** y los marcos de ayudas estatales, que deben adaptarse a las necesidades de la economía social*<sup>5</sup>. A su vez, en la **Recomendación del Consejo Europeo de 27 de noviembre de 2023**<sup>6</sup> sobre el desarrollo de condiciones marco para la economía social se recomienda *"fomentar un diálogo estructurado, transparente y no discriminatorio con la economía social y otras partes interesadas para diseñar una estrategia de contratación pública socialmente responsable"*.

---

<sup>5</sup> <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=89&newsId=10117&furtherNews=yes#navItem-1>

<sup>6</sup> <https://www.boe.es/doue/2023/1344/Z00001-00018.pdf>

Asimismo, la **Estrategia Española de la Economía Social 2021-2027**<sup>7</sup> en la «Línea de actuación 15: Fomentar la igualdad de oportunidades en colectivos con dificultades de acceso al empleo», se incluye como una acción concreta *“Fomentar la incorporación de cláusulas sociales y las reservas obligatorias de contratos que permitan la contratación de empresas que incorporan a colectivos con dificultades de acceso al empleo con arreglo a los requisitos previstos en la normativa de contratación pública.”*

En Aragón, en el **Plan Aragonés de Impulso de la Economía Social** aprobado en 2022<sup>8</sup> se puso de manifiesto que *la Economía Social desempeña un papel socioeconómico crucial, con una amplia presencia y arraigo en nuestro territorio. Esto se refleja en la gran cantidad de entidades que operan en Aragón, su diversidad de sectores y actividades, su capacidad para generar empleo de alta calidad y promover la igualdad y la inclusión, así como sus significativas contribuciones al desarrollo económico a nivel regional.* La tarea de fomento de la economía social en Aragón también se recalca en la **Ley 7/2022, de 1 de diciembre, de Economía Social de Aragón** donde se dice: *“La presente Ley surge con la vocación de plasmar un compromiso real y efectivo de la Comunidad Autónoma de Aragón de cara al reconocimiento, promoción y estímulo de todas las entidades y empresas de la economía social que desarrollan su actividad en Aragón”.*

Teniendo en cuenta los elementos señalados hasta este punto, en primer lugar, el objetivo principal de este informe es realizar una propuesta de bases para la elaboración de una Estrategia del Fomento de la Contratación Pública de Entidades de Economía Social en Aragón. Siendo, en segundo lugar, seis los objetivos secundarios:

1. Analizar las capacidades, competencias, servicios y recursos de las Empresas de Inserción, Centros Especiales de Empleo de iniciativa social y Cooperativas aragonesas
2. Identificar las dificultades derivadas del acceso a la contratación pública por parte de las Empresas de Inserción, Centros Especiales de Empleo de iniciativa social y Cooperativas aragonesas
3. Evaluar los factores que favorecen o dificultan que las administraciones públicas aragonesas en los diferentes niveles, regional, comarcal y municipal adopten iniciativas de contratación pública con entidades de la economía social.
4. Examinar las posibilidades y oportunidades que ofrecen las tres herramientas recogidas en la Ley 11/2023 de Aragón relativas a la reserva de mercados, los criterios de adjudicación, la obligación de subcontratar y su implementación en el ámbito de las entidades de la Economía Social aragonesa.
5. Proponer líneas de actuación para el desarrollo de una estrategia aragonesa de contratación pública con entidades de economía social
6. Delimitar los indicadores para la supervisión y seguimiento

---

<sup>7</sup> [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2023-13033](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2023-13033)

<sup>8</sup> <https://www.aragon.es/documents/20127/90385846/Plan+aragon%C3%A9s+de+impulso+a+la+econom%C3%ADa+social+2022-2025.pdf/1f2be1cd-9952-f060-81a9-0997446a55ca?t=1677502883007>

La metodología aplicada para alcanzar los objetivos anteriores se ha desplegado en dos dimensiones. Por una parte, se ha revisado exhaustivamente la documentación, normativa y publicaciones académicas vinculadas con lo relativo a la contratación pública y su relación con las entidades de economía social. Por otra, se ha realizado un trabajo de campo para identificar la sabiduría convencional (Galbraith, 1958)<sup>9</sup> y los universos simbólicos (Berger y Luckman, 1966)<sup>10</sup> que configuran los espacios de posibilidad, sean de acción como de legitimación, de la contratación pública en este ámbito. Para ello, primero, se han realizado entrevistas en profundidad a diferentes responsables —partiendo de una selección preliminar debatida con el equipo de la Dirección General de Contratación, Patrimonio y Organización— de las principales instituciones tanto de la administración pública del Gobierno de Aragón, de las Diputaciones Provinciales, así como del Ayuntamiento de Zaragoza. Segundo, se ha ampliado la red referencias clave y se han realizado entrevistas tanto de responsables de gestión de distintos aspectos relacionados con la contratación pública del Tribunal de Contratos Públicos de Aragón, de la Cámara de Cuentas y de la Universidad de Zaragoza, obteniendo una visión global del sistema de interacción y toma de decisiones. Esto se ha completado con tres grupos de discusión con responsables de gestión de procesos de contratación pública de varios departamentos del gobierno de Aragón, con una representación de las responsables de la intervención del gobierno y con académicos relacionados con este campo de conocimiento. Tercero, como complemento a la visión desde las administraciones, se han realizado conversaciones en profundidad, tanto formales como informales, con responsables de entidades y de plataformas de representación del amplio campo de la economía social con experiencia en contratación pública. Además, se ha de destacar que el proceso de definición de entrevistas, selección y acceso tanto a personas para las conversaciones como para los grupos de discusión se ha realizado en colaboración y diálogo permanente con el equipo de la Dirección General de Contratación, Patrimonio y Organización. En todos los casos, las y los participantes han aceptado la grabación de las conversaciones, las cuales, posteriormente, se han analizado para mostrar los principales resultados que se reflejan en este documento.

La estructura del informe es la siguiente. Tras esta introducción, en el apartado segundo, se analizan las capacidades, competencias, servicios y recursos de las entidades de economía social aragonesas. En el tercero, se identifican las dificultades derivadas del acceso a la contratación pública por parte de las entidades de economía social aragonesas. En el apartado cuarto, se evalúan los factores que favorecen o dificultan que la administración pública aragonesa adopte iniciativas de contratación pública con entidades de la economía social. En el quinto, se proponen las líneas de actuación para el desarrollo de una estrategia aragonesa de contratación pública con entidades de economía social. Finalmente, en el último apartado se presentan unas conclusiones finales.

---

<sup>9</sup> Galbraith, J. K. (1958). *The Affluent Society*. Houghton Mifflin.

<sup>10</sup> Berger, P. L. & T. Luckmann (1966), *The Social Construction of Reality: A Treatise in the Sociology of Knowledge*, Garden City, NY: Anchor Books. Edición en español, Berger, Peter L.; Luckmann, Thomas (1986). *La construcción social de la realidad*. Buenos Aires: Amorrortu.



## 2. Análisis de capacidades, competencias, servicios y recursos de las entidades de economía social aragonesas

La economía social es un ámbito de especial interés para la compra pública responsable. En los siguientes apartados se realiza un acercamiento a este sector, presentando su definición y características, así como la relevancia del impacto social y económico que supone, y se plantean los sectores económicos en los que en este momento es posible encontrar alternativas viables para realizar este tipo de compra pública estratégica, que favorece el cumplimiento de los principios de bienestar social de las Administraciones Públicas.

### 2.1. La economía social: definición y características

El sector de la economía social tiene un largo recorrido histórico en las sociedades europeas. Las primeras experiencias asociativas, mutualistas y cooperativas, que hoy se consideran una parte fundamental de la economía social, surgieron a finales del siglo XVIII y se desarrollaron durante el siglo XIX en distintos países europeos como Inglaterra, Francia, Alemania, Italia o España (Chaves y Monzón, 2017).<sup>11</sup> En Aragón encontramos ejemplos de organizaciones que durante décadas han logrado sobrevivir a la evolución de la economía, realizando su interés social, contribuyendo de manera sostenible al desarrollo económico territorial, y construyendo un legado cultural único en nuestra comunidad.

Las entidades de la economía social tienen como elemento en común el responder a las necesidades de las personas que, estructuradas alrededor de organizaciones de autoayuda y/o interés general, se unen para afrontar de mejor manera las condiciones laborales y de vida que les toca vivir. Estas entidades han aportado, además, soluciones novedosas a través de diversas formas y actuaciones, tanto en lo empresarial como en lo social y comunitario. Sirven de ejemplo a otros modelos empresariales que apuestan por el principio de desarrollo sostenible en sus tres vertientes: económica, social y ambiental. Esto se debe a que el sistema de gobernanza de las organizaciones de economía social está basado en modelos democráticos y participativos, que se rigen por unos principios y valores internacionalmente aceptados, capaces de generar relaciones y tejido social que favorece la corrección de los desequilibrios territoriales, apoya la aparición de procesos de desarrollo endógeno en zonas rurales y estimula la revitalización de actividades económicas en declive, siendo un aliado fundamental en el desarrollo de políticas públicas de empleo y bienestar social.

---

<sup>11</sup> Chaves, R. y Monzón J. L. (2017), «Evolución reciente de la economía social en la Unión Europea», Comité Económico y Social Europeo. Disponible en <https://www.eesc.europa.eu/sites/default/files/files/ge-04-17-875-es-n.pdf>

En España, la aprobación de la Ley 5/2011 de Economía Social supuso el reconocimiento normativo e institucional y un empuje a la visibilidad social del sector,<sup>12</sup> refrendado para el caso de Aragón a través de la Ley 7/2022, de 1 de diciembre, de Economía Social de Aragón.<sup>13</sup>

En ambas leyes, el Art. 4 recoge que las organizaciones que forman parte de la economía social basan su actividad en unos principios y valores que deben guiar los fines y su gestión diaria y que las propias leyes recogen explícitamente. Estos son:

- a) La primacía de las personas y del fin social sobre el capital, que se concreta en gestión autónoma y transparente, democrática y participativa, que lleva a priorizar la toma de decisiones más en función de las personas y sus aportaciones de trabajo y servicios prestados a la entidad o en función del fin social, que en relación a sus aportaciones al capital social.
- b) La aplicación de los resultados obtenidos de la actividad económica, principalmente en función del trabajo aportado y servicio o actividad realizada por las socias y socios o por sus miembros y, en su caso, al fin social objeto de la entidad.
- c) La promoción de la solidaridad interna y con la sociedad que favorezca el compromiso con el desarrollo local, la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, la cohesión social, la inserción de personas en riesgo de exclusión social, la generación de empleo estable y de calidad, la conciliación de la vida personal, familiar y laboral y la sostenibilidad.
- d) Y la independencia respecto a los poderes públicos.<sup>14</sup>

La relevancia de estos principios y valores se incorpora en la propia definición jurídica que se recoge en la legislación de la Economía Social. Así se indica que *“se denomina economía social al conjunto de las actividades económicas y empresariales que en el ámbito privado llevan a cabo aquellas entidades que, de conformidad con los principios recogidos en el artículo 4, persiguen bien el interés colectivo de sus integrantes, bien el interés general económico o social, o ambos”* (Art. 2 Ley 5/2011).

La Ley aragonesa añade, incluso, que *“a los efectos de esta Ley, el concepto de economía social incluye asimismo el modelo económico que abarca al conjunto de entidades y grupos de la sociedad*

---

<sup>12</sup> La Ley 5/2011 supuso un hito, no solo a nivel nacional, sino también internacional, pues fue la primera Ley de economía social que se promulgó, y a la que siguieron posteriormente Grecia (2011 y 2016), México (2012), Portugal (2013), Francia (2014) y Rumanía (2016).

<sup>13</sup> En España, hay solo otras tres leyes autonómicas, todas anteriores a la aragonesa, a fecha de hoy última en ser promulgada: Ley 6/2016 en Galicia, Ley 3/2022 en las Islas Canarias, Ley 9/2022 en La Rioja.

<sup>14</sup> Este último principio debería completarse con una llamada a la independencia de los poderes económico-empresariales. El origen de la actual redacción hay que ubicarlo en la consideración de las Organizaciones No Lucrativas como no gubernamentales, introduciendo este refuerzo del principio de independencia. Cabe señalar que, en el caso de las sociedades cooperativas, este principio ha evolucionado hacia denominarlo “Autonomía e Independencia” (4º principio cooperativo de la Alianza Cooperativa Internacional – ACI, 1995), el cual define a las cooperativas como “organizaciones autónomas y de autoayuda controladas por sus miembros, debiendo garantizar en todo momento el control democrático por parte de sus miembros y el respeto de la autonomía cooperativa. La “Notas de Orientación para los Principios Cooperativos” elaboradas por la ACI (disponible en <https://ica.coop/sites/default/files/2021-11/Guidance%20Notes%20ES.pdf>) señala que este principio “se centra fundamentalmente en la relación de las cooperativas con los gobiernos nacionales y las organizaciones gubernamentales internacionales, aunque también tiene implicaciones respecto a la relación entre cooperativas y otras entidades comerciales, como pueda ser un prestamista comercial que aporta capital a una cooperativa, o proveedores y demás agentes en una posición dominante dentro de la cadena de valor”.

*civil que desarrollan actividades económicas, empresariales y sociales, desde el ámbito privado, regidos por los valores, principios e intereses citados” (Art. 3 Ley Aragonesa 7/2022).*

El concepto y ámbito de la economía social que consolidan estas leyes procede de un amplio consenso político y científico. Este coincide con el utilizado por diversas instituciones de la Unión Europea y por las propias organizaciones representativas de la economía social a este nivel (*Social Economy Europe –SEE–, Association of Mutual Insurers and Insurance Cooperative in Europe –AMICE–, European Council for Voluntary Organizations –CEDAG–, Cooperatives Europe, European Foundation Center –EFEC–, European Network for Social Integration Enterprises –ENSIE–, European Federation of Social Employers –FEDES–, entre otros).*

De hecho, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) aprobó el 16 de junio de 2022 la Resolución II sobre “Economía social y solidaria y trabajo decente”<sup>15</sup> que recoge —en la llamada “primera Ley internacional de la Economía Social” (Chaves, 2022)—<sup>16</sup> una definición aceptada internacionalmente congruente con la relevancia de los valores y principios en la actividad de las entidades de economía social. Así, esta resolución define la economía social como aquellas *“empresas, organizaciones y otras entidades que realizan actividades económicas, sociales y medioambientales de interés colectivo o general, que se basan en los principios de la cooperación voluntaria y la ayuda mutua, la gobernanza democrática o participativa, la autonomía y la independencia, y la primacía de las personas y el fin social sobre el capital en la distribución y el uso de los excedentes o los beneficios”*.<sup>17</sup>

Esta definición integra la gran diversidad de actores y formas organizativas que aplican estos principios y valores. Este amplio universo de entidades que forman la economía social se distribuye en dos grandes categorías o subsectores:

- a) el subsector de mercado o empresarial, y
- b) el subsector de productores no de mercado.

El **subsector de mercado o empresarial** está formado por el *“conjunto de empresas privadas organizadas formalmente, con autonomía de decisión y libertad de adhesión, creadas para satisfacer las necesidades de sus socios a través del mercado, produciendo bienes y servicios, asegurando o financiando y en las que la eventual distribución entre los socios de beneficios o excedentes, así como la toma de decisiones, no están ligados directamente con el capital o las cotizaciones aportados por cada socio, correspondiendo un voto para cada uno de ellos”* (Monzón, 2006).<sup>18</sup>

Este subsector incorpora el criterio democrático, una de las características esenciales para considerar a una empresa parte de la economía social, no solo por su enraizamiento histórico,

<sup>15</sup> Documento ILC.110/Resolución II de la OIT, disponible en: <https://www.ilo.org/es/resource/ilc/110/resolucion-relativa-al-trabajo-decente-y-la-economia-social-y-solidaria>

<sup>16</sup> Chaves, R. (2022): El momentum de la Economía Social. La Larga marcha de la Economía Social en la agenda europea. En Noticias de CIDEC N° 71. Disponible en [https://ciriec.es/wp-content/uploads/2023/05/Revista\\_71\\_CIDEC\\_tema.pdf](https://ciriec.es/wp-content/uploads/2023/05/Revista_71_CIDEC_tema.pdf)

<sup>17</sup> ILO (2022): “Decent Work and the Social and Solidarity Economy (SSE)”. Disponible en: [https://www.ilo.org/global/topics/cooperatives/sse/WCMS\\_840060/lang-en/index.htm](https://www.ilo.org/global/topics/cooperatives/sse/WCMS_840060/lang-en/index.htm)

<sup>18</sup> Monzón, JL (2006): Economía Social y conceptos afines: fronteras borrosas y ambigüedades conceptuales del tercer sector. Revista CIRIEC España n° 56, pp. 9-24.

sino porque la utilidad social de estas empresas se basa en su propósito social y en los valores democráticos y participativos que aportan a la gestión de la empresa.

El **subsector de productores no de mercado** agrupa a “*aquellas entidades privadas, organizadas formalmente, con autonomía de decisión y libertad de adhesión que producen servicios de no mercado a favor de las familias, cuyos excedentes, si los hubiera, no pueden ser apropiados por los agentes económicos que las crean, controlan o financian*” (Monzón, 2006).<sup>19</sup>

De esta manera, la economía social incluye a aquellas entidades voluntarias no lucrativas, aun cuando no posean una estructura explícitamente democrática, del tercer sector de acción social que producen bienes sociales o servicios no de mercado en favor de las familias, de indudable utilidad social.

No obstante, más allá de cualquier clasificación útil para los análisis económico-jurídicos, ambos subsectores presentan una evidente permeabilidad debido a la ambivalencia que existe en la economía social entre el mercado y el no mercado a la hora de cumplir su objetivo de atender necesidades socio-económicas del entorno en el que se ubican, y que derivan en la característica común principal a todas las organizaciones de la economía social, de ambos subsectores: “*son entidades de personas que desarrollan una actividad con el objetivo prioritario de satisfacer necesidades de personas, antes que de retribuir a inversores capitalistas*” (Monzón y Chaves, 2019).<sup>20</sup>

Así, teniendo en cuenta las definiciones y los principios y valores apuntados anteriormente, se pueden establecer las características comunes entre las organizaciones que integran los dos subsectores de la economía social:

1. Son entidades privadas, es decir, no forman parte del sector público ni están controladas por el mismo.
2. Están organizadas formalmente, esto es, habitualmente están dotadas de personalidad jurídica propia.
3. Tienen autonomía de decisión, lo que quiere decir que tienen plena capacidad para elegir y cesar a sus órganos de gobierno y controlar y organizar todas sus actividades.
4. Tienen libertad de adhesión, o sea, que no son de afiliación obligatoria.
5. La eventual distribución de beneficios o excedentes entre los socios usuarios, si se produce, no es en proporción al capital o a las cotizaciones aportadas por los mismos, sino de acuerdo con la actividad que estos realizan con la entidad.
6. Ejercen una actividad económica en sí misma considerada para satisfacer necesidades de personas, hogares o familias; por eso se dice que las organizaciones de la economía social son entidades de personas, no de capitales. Trabajan con capital y otros recursos no monetarios, no para el capital.
7. Son organizaciones democráticas.

---

<sup>19</sup> Íbid.

<sup>20</sup> Monzón, JL y Chaves, R. (2019): Medición y Estadísticas de la Economía Social. En: Mediterráneo económico, nº 32, pp. 463-481. Disponible en <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/7259157.pdf>

Si se atiende a la categorización institucional de estas organizaciones, la referencia es el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales de la Unión Europea (SEC-2010), que ofrece un sistema de información económica agregada de las entidades económico-empresariales (unidades institucionales) que desarrollan en cada país actividades productivas y que permiten componer la Contabilidad Nacional de los países. Las empresas y entidades que forman parte de la economía social aparecen agrupadas en 3 sectores institucionales: sociedades no financieras – S11; sociedades financieras – S12, e instituciones sin fines de lucro al servicio de los hogares – S15. También incluiría el sector Hogares – S14, pero solo para algunas instituciones de escasa importancia (Tabla 1).

**Tabla 1. Los agentes de la economía social, según la Contabilidad Nacional (SEC-2010)**

| Sector institucional del SEC-2010 |   | Empresas y organizaciones microeconómicas de la economía social  |
|-----------------------------------|---|--|
| Productores de mercado            | Sociedades no financieras (S11)                                   | <ul style="list-style-type: none"> <li>● Cooperativas (de trabajo asociado, agroalimentarias, de consumidores, de enseñanza, transportes, viviendas, sanitarias, sociales, etc.)</li> <li>● Empresas sociales</li> <li>● Otras empresas de base asociativa</li> <li>● Otros productores de mercado privados (algunas asociaciones y otras personas jurídicas)</li> <li>● Instituciones sin fines de lucro al servicio de entidades no financieras de la economía social</li> <li>● Empresas mercantiles no financieras controladas por la economía social</li> </ul> |
|                                   | Sociedades financieras (S12)                                      | <ul style="list-style-type: none"> <li>● Cooperativas de crédito</li> <li>● Mutuas de seguros* y mutualidades de previsión social</li> <li>● Cooperativas de seguros</li> <li>● Instituciones sin fines de lucro al servicio de entidades no financieras de la economía social</li> </ul>  |
| Productores no de mercado         | Hogares (S14)**   | <ul style="list-style-type: none"> <li>● Instituciones sin fines de lucro al servicio de los Hogares de escasa importancia</li> </ul>  |
|                                   | Instituciones sin fines de lucro al servicio de los hogares (S15) | <ul style="list-style-type: none"> <li>● Asociaciones de acción social***</li> <li>● Fundaciones de acción social***</li> <li>● Otras instituciones sin fines de lucro al servicio de los hogares (culturales, deportivas...)</li> </ul>   |

Fuente: Monzón y Chaves (2019). Medición y Estadísticas de la Economía Social. En: Mediterráneo económico, nº 32, pp. 463-481. Disponible en <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/7259157.pdf>

\* Las entidades gestoras de los sistemas de Seguridad Social y, en general, las mutuas de afiliación obligatoria y las controladas por empresas no pertenecientes a la economía social quedan excluidas del ámbito de observación y análisis de las cuentas satélite.

\*\* El sector "Hogares – S14" incluye a los empresarios individuales y a las sociedades personalistas sin personalidad jurídica (sociedades colectivas, comanditarias...), que son productores de mercado y no pertenecen a la economía social. Pero también incluye a entidades no lucrativas de escasa importancia que son productores no de mercado.

\*\*\* Entidades no lucrativas productoras no de mercado de naturaleza privada, adhesión y participación voluntaria y autonomía estratégica y operativa, cuya finalidad consiste en la consecución de objetivos de bienestar social mediante el suministro o provisión de bienes y servicios sociales o preferentes, gratuitamente o a precios económicamente no significativos, a personas o grupos de personas vulnerables, socialmente excluidas o en riesgo de exclusión. Estas entidades conforman el tercer sector de acción social que, obviamente, es parte integrante de la economía social.

Esta clasificación agregada, de utilidad directa para la elaboración de la Contabilidad Nacional de los países, se ha concretado en las legislaciones sobre economía social en una relación explícita de entidades que forman parte de la economía social (Art. 5 en la Ley 5/2011 y en la Ley aragonesa 7/2022). Las entidades más relevantes y que comúnmente se suelen considerar en estas clasificaciones son:

- Las sociedades cooperativas.
- Las sociedades laborales.
- Las empresas de inserción.
- Los centros especiales de empleo de iniciativa social.
- Las fundaciones de acción social
- Las asociaciones de acción social

A éstas, la legislación nacional añade otras como las mutualidades, las cofradías de pescadores, las sociedades agrarias de transformación y las entidades singulares creadas por normas específicas,<sup>21</sup> con menor relevancia socio-económica, y las legislaciones autonómicas incorporan realidades específicas de sus territorios o de interés político-social, como los montes de mano común (Galicia), las comunidades energéticas (La Rioja), o las plataformas tecnológicas que desarrollen una actividad económica, empresarial y social (Aragón).

A continuación, de forma sucinta se muestran las características que distinguen a cada caso, explicando aquellas de mayor relevancia socio-económica, a saber: las sociedades cooperativas, las sociedades laborales, laborales, las empresas de inserción, los centros especiales de empleo de iniciativa social, las fundaciones y asociaciones con actividad económica.

## i. Sociedades cooperativas

Se entiende por tales, *"aquellas sociedades que asocian a personas para realizar cualquier actividad económica y social de interés común y de naturaleza empresarial, con plena autonomía e independencia respecto de cualesquiera organizaciones y entidades públicas o privadas, y ajustando su estructura y funcionamiento a los principios cooperativos y, en especial, los fijados por la Alianza Cooperativa Internacional"* (Art. 2 del TR de la Ley de Cooperativas de Aragón).<sup>22</sup>

Tal y como señala el Instituto Aragonés de Empleo – INAEM,<sup>23</sup> entre sus características principales se incluyen las siguientes:

- **Actividad:** Son sociedades que llevan a cabo actividades empresariales y que agrupan a personas para satisfacer necesidades y aspiraciones económicas y sociales en común.

---

<sup>21</sup> Las entidades incluidas en el epígrafe de "entidades singulares" se corresponden con Cruz Roja, las entidades asociadas a la ONCE y Cáritas Española, que desarrollan su actividad en el sector social, pero con una aplicación normativa y legislativa particular y específica.

<sup>22</sup> Decreto Legislativo 2/2014, de 29 de agosto, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Cooperativas de Aragón.

<sup>23</sup> Por su aplicabilidad a la propia Comunidad Autónoma de Aragón, en este punto se recoge y reproduce la información disponible en la sección de "cooperativas" de la web del INAEM: <https://inaem.aragon.es/cooperativas>

Es decir, se trata de empresas cuyo objetivo primordial es satisfacer en común ciertas necesidades de sus personas asociadas, como pueden ser: un puesto de trabajo, obtener bienes y servicios en común en condiciones ventajosas, etc., siendo de carácter secundario el rendimiento que se pueda obtener del capital aportado. Asimismo, de conformidad con los criterios fijados por la Alianza Cooperativa Internacional, procuran contribuir también al desarrollo del ámbito social en el que se desenvuelven.

- *Miembros:* Las cooperativas pueden agrupar a personas físicas (cooperativas de primer grado) y/o jurídicas (cooperativas de segundo grado, y siguientes), manteniendo las mismas características y compromisos en ambos casos.
- *Capital:* El capital social de la cooperativa, que será variable, estará formado por las aportaciones obligatorias y voluntarias de las personas socias que estará fijado en los Estatutos y no podrá ser inferior a 3.000 euros.
- *Estructura y gestión democráticas:* el derecho de voto es independiente del capital social que se posea. Cada persona asociada posee un sólo voto, salvo en determinadas clases de cooperativas, donde se puede establecer el voto ponderado en función del grado de participación de cada socio en la actividad que constituye el objeto social de la entidad.
- *Adhesión y baja voluntarias:* la adhesión debe ser voluntaria y abierta a todas las personas que reúnan los requisitos necesarios para la adquisición de la condición de personas socias que se fijen en estatutos y acepten los deberes y responsabilidades inherentes a ello. No obstante, este principio está supeditado a la capacidad de la cooperativa para admitir nuevos socios. Asimismo, debe existir la posibilidad de baja voluntaria en cualquier momento, con devolución de las aportaciones efectuadas en el plazo y condiciones fijadas en los estatutos. Las personas socias adquieren la obligación de responder durante un determinado periodo de tiempo de las posibles responsabilidades que se hayan derivado mientras permaneció en la cooperativa.
- *Resultados económicos imputables en función de la actividad cooperativizada.* A diferencia de las sociedades mercantiles, las ganancias o pérdidas se reparten entre las personas asociadas en función del volumen de actividad realizada con la cooperativa o la dedicación a la misma, y no del capital que se posea en ella. Asimismo, antes de la imputación a las personas asociadas, han de atenderse los fondos comunitarios de dotación obligatoria, destinados a garantizar la solvencia de la Cooperativa (Fondo de Reserva Obligatorio – FRO) y el efectivo cumplimiento de sus finalidades de carácter social (Fondo de Educación y Promoción – FEP).

Asimismo, existen diversas clases de cooperativas que permite agrupar la actividad cooperativizada y regular las características específicas en función de la actividad que realiza la cooperativa. En Aragón, existen los siguientes tipos de cooperativas (Título II del TR de la Ley de Cooperativas de Aragón):<sup>24</sup>

---

<sup>24</sup> *Íbid.*

- *Cooperativas de Trabajo asociado:* Asocian principalmente a personas físicas que, mediante su trabajo, realizan cualquier actividad económica o social de producción de bienes o servicios destinados a terceros. Como modalidades específicas de esta clase se distinguen las de Trabajo Asociado de Transporte, de Enseñanza de Trabajo Asociado, y las de Iniciativa Social.
- *Cooperativas de Servicios:* Asocia a personas físicas y/o jurídicas, titulares de explotaciones industriales o de servicios, y a profesionales que ejercen su actividad por cuenta propia. Tiene por objeto la prestación de suministros y servicios en común y la ejecución de operaciones tendentes al mejor funcionamiento de las actividades empresariales o profesionales de sus personas asociadas. Como modalidad específica se incluye la de Transportistas.
- *Cooperativas Agrarias:* Se integran por titulares de explotaciones agrícolas, ganaderas o forestales, pudiendo asociar también a otras cooperativas, sociedades agrarias de transformación, comunidades de regantes y aquellas personas jurídicas que, agrupando a titulares de explotaciones agrarias, realicen actividades empresariales afines a las de la propia cooperativa. Su finalidad principal es la prestación de suministros, la producción, transformación y comercialización de los productos obtenidos y, en general, cualesquiera operaciones y servicios tendentes a la mejora económica o técnica de las explotaciones de sus socios o de la cooperativa, así como de las condiciones económicas y sociales del ámbito en que desarrollen su actividad.
- *Cooperativas de Explotación comunitaria de la tierra:* Son cooperativas creadas con la finalidad de poner en marcha o mantener una empresa o explotación agraria. Sus socios pueden ser titulares de explotaciones agrarias que ceden sus derechos sobre éstas a la cooperativa (tierras, maquinaria y otros medios de producción), o bien personas físicas que exclusivamente prestan su trabajo en la misma. También se admite la existencia de personas que tengan la doble condición de cedentes y de trabajadores.
- *Cooperativas de Consumidores y usuarios:* Su finalidad es la adquisición, y, en su caso, producción, de bienes y servicios para el consumo y uso como destinatarios finales de las personas asociadas y de quienes con ellos convivan habitualmente. Como modalidad específica se incluye la Coop. de Servicios Sociales.
- *Cooperativa de Viviendas:* Tienen por objeto procurar, exclusivamente para sus socios, viviendas, servicios o edificaciones complementarias, así como su rehabilitación. También puede organizar el uso y disfrute de los elementos comunes y regular la administración, conservación y mejora de los mismos en el modo que se establezca en los estatutos.

- *Cooperativas de Crédito:* Su finalidad es el fomento y captación del ahorro en cualquiera de sus modalidades para atender las necesidades de financiación de sus socios y terceros comprendidos en su ámbito de actuación. Como modalidades más frecuentes se pueden citar las Cajas Rurales y las Cajas Laborales.
- *Cooperativas de Seguros:* Tienen por objeto el ejercicio de la actividad aseguradora en cualquiera de las ramas admitidas en Derecho. Como modalidad específica aparece las Coop. Sanitarias.
- *Cooperativas Escolares:* Su finalidad es formar a los alumnos de centros de enseñanza en los principios y práctica cooperativos, siendo su objeto social procurar a sus socios, en las mejores condiciones posibles de calidad y precio, los bienes y servicios necesarios para su desarrollo educativo y social.
- *Cooperativas Mixtas:* Las que poseen caracteres propios de más de una de las clasificaciones anteriores.
- *Cooperativas de segundo grado:* Aquellas cuyos socios son exclusivamente otras sociedades cooperativas y Sociedades Agrarias de Transformación. Bajo determinadas condiciones y límites estrictos, también pueden serlo cualesquiera otras entidades de naturaleza pública o privada. Su finalidad es la del cumplimiento y desarrollo de fines comunes de orden económico.

Del conjunto anterior, cabe destacar las **cooperativas de trabajo asociado**. Son aquellas vinculadas especialmente con la creación de empleo, pues tienen por objeto proporcionar a sus socios puestos de trabajo, mediante su esfuerzo personal y directo, a tiempo parcial o completo, a través de la organización en común de la producción de bienes o servicios para terceros. En Aragón, además, esta clase específica de cooperativas incluye la fórmula de “Pequeña empresa cooperativa”, que permite constituir cooperativas de trabajo asociado con un mínimo de dos personas socias trabajadoras de carácter indefinido —en vez de las tres que exigen para otras clases de cooperativas— y un máximo de diez.

Asimismo, cabe señalar las **cooperativas de iniciativa social**, que la Ley aragonesa circunscribe a la tipología específica de las cooperativas de trabajo asociado.<sup>25</sup> Son aquellas cooperativas de trabajo asociado que tienen por finalidad principal el apoyo, la promoción y el desarrollo de colectivos que, por sus peculiares características, precisen de una especial atención en orden a conseguir su bienestar y su plena integración social y laboral, a través de la prestación de servicios y el desarrollo de actividades empresariales de carácter asistencial, educativo, de

---

<sup>25</sup> Otras leyes autonómicas de cooperativas incluyen una tipología similar en esencia, aunque con otras denominaciones, que se permite asociar con otros tipos de cooperativa (agraria, consumo, servicios...), no solo la de trabajo asociado (restricción solo existente en la legislación Aragón y La Rioja).

prevención, integración e inserción (Art. 77 del TR de la Ley de Cooperativas de Aragón).<sup>26</sup> Para obtener la consideración de la cualidad de “iniciativa social”, debe mantener las siguientes cautelas, que han de constar explícitamente en sus Estatutos:

- Ausencia de ánimo de lucro y, en caso de producirse resultados positivos, éstos no podrán ser repartidos entre los socios, dedicándose a la consolidación y mejora de la finalidad prevista;
- Ausencia de devengo de intereses de las aportaciones obligatorias de los socios al capital social, sin perjuicio de su posible actualización.
- Limitar el máximo devengo de intereses en las aportaciones voluntarias al interés legal del dinero fijado en la Ley de Presupuestos Generales del Estado vigente en la fecha del acuerdo de emisión.
- Constará el carácter gratuito del desempeño de los cargos del consejo rector, sin perjuicio de las compensaciones económicas que procedan por los gastos en el desempeño de sus funciones como tales,
- El límite máximo en las retribuciones de los socios trabajadores y de los trabajadores por cuenta ajena al ciento cincuenta por ciento de las retribuciones que, en función de la actividad y categoría profesional, establezca el convenio colectivo aplicable a los trabajadores por cuenta ajena del sector donde se adscriba la actividad de la cooperativa.

## ii. Sociedades laborales

Las Sociedades Laborales son sociedades anónimas o de responsabilidad limitada en la que la mayoría del capital social es propiedad de los trabajadores que presten en ellas servicios retribuidos en forma personal y directa, cuya relación laboral lo sea por tiempo indefinido. Vienen reguladas por la Ley 44/2015, de 14 de octubre, de Sociedades Laborales y Participadas, de ámbito estatal.

Pueden ser *Sociedades Limitadas Laborales* o *Sociedades Anónimas Laborales*, siendo, por tanto, sociedades mercantiles, y se rigen en lo no regulado por su ley especial por lo establecido para las Sociedades Limitadas o Anónimas, según el supuesto de que se trate.

Cuenta con tres tipos de socios:

- *Socios trabajadores*: Prestan sus servicios retribuidos de forma directa y personal, a tiempo completo o parcial, con una relación laboral por tiempo indefinido y a la vez son propietarios de acciones o participaciones sociales de «clase laboral», que en su conjunto supondrán al menos el 50,01% del capital social.

---

<sup>26</sup> *Íbid.*

- *Socios no trabajadores*. Personas físicas o jurídicas —públicas o privadas— propietarios de acciones o participaciones sociales de la “clase general” sin relación laboral con la sociedad laboral. No es obligatoria su existencia.
- *Trabajadores asalariados* contratados de forma temporal o por tiempo indefinido.

### iii. Empresas de Inserción

Las empresas de inserción son sociedades mercantiles creadas por entidades sin ánimo de lucro con la finalidad de facilitar el acceso mercado laboral de personas en situación de exclusión, proporcionándoles un puesto de trabajo, formación y acompañamiento durante un periodo legalmente establecido (máximo de tres años), sirviendo a estas personas de pasarela al mercado laboral ordinario (Ley 44/2007, art. 4 y ss.).

Las empresas de inserción proporcionan a las personas procedentes de situaciones reconocidas oficialmente como “de exclusión” procesos personalizados y asistidos de trabajo remunerado, así como formación en el puesto de trabajo (Marcuello et al. 2008).<sup>27</sup> Los itinerarios de inserción de estas empresas se completan con servicios de intervención o acompañamiento para la inserción sociolaboral que facilitan la posterior incorporación de los trabajadores de inserción al mercado laboral ordinario.

En relación al marco normativo en España, las empresas de inserción han sido reconocidas como entidades prestadoras de Servicios de Interés Económico General, estando sujetas a la Ley 44/2007, de 13 de diciembre, para la regulación del régimen de las Empresas de Inserción. A nivel autonómico cabe destacar el Decreto 128/2009, de 21 de julio, del Gobierno de Aragón por el que se regula el régimen de las empresas de inserción y el procedimiento para su calificación y registro en la Comunidad Autónoma de Aragón.

De acuerdo con el Instituto Aragonés de Empleo – INAEM,<sup>28</sup> para obtener la calificación de empresa de inserción en Aragón deben cumplirse unos requisitos (art. 5, Decreto 128/2009):

- Estar promovida y participada, en al menos un 51% del capital social, por una o varias de las entidades que se citan a continuación: entidades sin ánimo de lucro, incluidas las de derecho público, las asociaciones sin fines lucrativos y las fundaciones cuyo objeto social contemple la inserción social de personas especialmente desfavorecidas.
- Recoger como fin de su objeto social, la integración y formación socio- laboral de personas en situación de exclusión social como tránsito al empleo ordinario.
- Estar constituida legalmente e inscrita en el registro correspondiente que exija su forma jurídica (como sociedad limitada o sociedad cooperativa) e inscribirse, una vez obtenida la calificación provisional, en el Registro de Empresas de Inserción de Aragón.

<sup>27</sup> Marcuello, C.; Bellostas, A. y Marcuello, Ch. (2008): Informe sobre las Empresas de Inserción en España. CIRIEC, Observatorio Español de la Economía Social.

<sup>28</sup> El INAEM proporciona información detallada sobre las empresas de inserción en <https://inaem.aragon.es/empresas-de-insercion-arinser>

- Mantener un porcentaje de trabajadores en inserción de al menos el 30% del total de la plantilla durante los tres primeros años de la actividad, y de al menos el 50% a partir del cuarto año, no pudiendo ser el número de trabajadores de inserción, inferior a dos.
- No realizar actividades económicas distintas a las de su objeto social.
- Dedicar al menos el 80% de los resultados o excedentes disponibles obtenidos en cada ejercicio a la mejora o ampliación de sus estructuras productivas y de inserción.
- Presentar anualmente un balance social de la actividad.
- Contar con los medios necesarios para cumplir con los compromisos derivados de los itinerarios de inserción socio-laboral.

Además, la normativa (Art. 2.1, Decreto 128/2009) señala distintos colectivos en situación de exclusión social que pueden ser empleados por las empresas de inserción. Entre ellos destacan los perceptores de rentas mínimas de inserción, desempleados de muy larga duración, jóvenes que no hayan finalizado el período de escolaridad obligatoria y se encuentren en situación de desempleo, personas con problemas de drogodependencia u otros trastornos adictivos en proceso de rehabilitación y reinserción social, e internos de centros penitenciarios y ex-reclusos en situación de desempleo.

#### **iv. Centros Especiales de Empleo de Iniciativa Social**

Los Centros Especiales de Empleo de Iniciativa Social (CEE) son *“aquellos cuyo objetivo principal es el de realizar una actividad productiva de bienes o de servicios, participando regularmente en las operaciones del mercado, y tienen como finalidad el asegurar un empleo remunerado para las personas con discapacidad, a la vez que son un medio de inclusión del mayor número de estas personas en el régimen de empleo ordinario”*, prestando a través de las unidades de apoyo, los servicios de ajuste personal y social que requieran las personas trabajadoras con discapacidad (RDL 1/2013, Art. 43.1).

Estas entidades se han convertido en una de las herramienta principales para la integración social de las personas con discapacidad en el ámbito del empleo remunerado y el reconocimiento y ejercicio del *“derecho de las personas con discapacidad a trabajar, en igualdad de condiciones con las demás”*, tal y como establece el Artículo 27 de la Convención Internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad, aprobada el 13 de diciembre de 2006 por la Asamblea General de las Naciones Unidas (ONU).

De hecho, la principal característica de los CEE de iniciativa social es que su plantilla está constituida por el mayor número de personas trabajadoras con discapacidad que permita la naturaleza del proceso productivo, sin computar al personal sin discapacidad dedicado a ayudar a las personas trabajadoras con discapacidad a superar sus barreras, obstáculos o dificultades que se encuentren en su actividad profesional (formalmente denominado *“prestación de servicios de ajuste personal y social”*).

Los CEE tienen su origen vinculado a la Ley 13/1982 de 7 de abril de Integración Social de los Minusválidos (LISMI), la primera ley aprobada en España dirigida a regular la atención y los

apoyos a las personas con discapacidad y sus familias, en el marco de la Constitución Española (Art. 9, 10, 14 y 49).

Esta Ley supuso un avance relevante para la época, que posteriormente fue completado por novaciones normativas que impulsaban políticas de equiparación de las personas con discapacidad hasta la consagración del enfoque de derechos de estas personas que supuso la Convención de la ONU anteriormente citada.

Este enfoque de derechos fue incluido en la legislación española a través del Real Decreto Legislativo 1/2013, normativa vigente sobre los derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, y que refunde las normativas dirigidas a estas personas:

- Ley 13/1982, ya referida.
- Ley 51/2003 de igualdad de oportunidad, no discriminación y accesibilidad de las personas con discapacidad
- Ley 49/2007 que desarrollaba el régimen de infracciones y sanciones de la Ley 51/2003

En Aragón, la atención a las personas con discapacidad, base del desarrollo de los CEE de la Comunidad Autónoma, se refleja en el Artículo 25 del Estatuto de Autonomía (Ley Orgánica 5/2007), dedicado a la "Promoción de la autonomía personal". En él se indica que *"los poderes públicos aragoneses promoverán medidas que garanticen la autonomía y la integración social y profesional de las personas con discapacidades, así como su participación en la vida de la comunidad"* (Art. 25.1).

No obstante, es el Decreto 212/2010 del Gobierno de Aragón el que encuadra a la normativa específica aplicable a estas entidades, estableciendo los requisitos para la obtención de la calificación como CEE en Aragón. En concreto, en su Art. 7 deberán cumplir los siguientes requisitos para la obtención de la calificación como tales:

- a) Recoger como fin primordial de su objeto social la integración laboral de personas con discapacidad.
- b) Estar constituida su plantilla por, al menos, el 70% de personas con discapacidades con contrato laboral escrito, sin computar el personal dedicado a la prestación de los servicios de ajuste personal y social.
- c) Detallar estos servicios de ajuste personal y social que se prestarán a los trabajadores con discapacidad integrantes de la plantilla del centro, tanto si es de manera directa como si se subcontrata a una entidad sin ánimo de lucro.
- d) Justificar documentalmente su viabilidad técnica y financiera.
- e) Contar con una estructura y organización empresarial propia, independiente y debidamente diferenciada de otras actividades del titular.
- f) Tener su domicilio social en el territorio de la Comunidad Autónoma de Aragón.

Cabe señalar que la **normativa aragonesa diferencia** entre la condición de **CEE de titularidad pública y privada**, y entre los segundos, aquellos **con y sin ánimo de lucro**.

No obstante, en el ámbito estatal, la Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público incluyó una disposición final decimocuarta que formalizaba la diferencia entre los **CEE de iniciativa social** y los **CEE de iniciativa empresarial**, que recoge el Art. 43.3 del Real Decreto Legislativo 1/2013.

Según este apartado, tendrán la consideración de CEE de iniciativa social:

*“aquellos que son promovidos y participados en más de un 50 por ciento, directa o indirectamente, por una o varias entidades, ya sean públicas o privadas, que no tengan ánimo de lucro o que tengan reconocido su carácter social en sus Estatutos, ya sean asociaciones, fundaciones, corporaciones de derecho público, cooperativas de iniciativa social u otras entidades de la economía social.*

*También se incluyen aquellos cuya titularidad corresponde a sociedades mercantiles en las que la mayoría de su capital social sea propiedad de alguna de las entidades señaladas anteriormente, ya sea de forma directa o bien indirecta a través del concepto de sociedad dominante regulado en el artículo 42 del Código de Comercio, y siempre que en todos los casos en sus Estatutos o en acuerdo social se obliguen a la reinversión íntegra de sus beneficios para creación de oportunidades de empleo para personas con discapacidad y la mejora continua de su competitividad y de su actividad de economía social, teniendo en todo caso la facultad de optar por reinvertirlos en el propio centro especial de empleo o en otros centros especiales de empleo de iniciativa social”.*

Esta nueva categoría de CEE permite poner en evidencia que las personas con discapacidades que trabajan en los CEE no solo se benefician de la remuneración, sino también de todas las ventajas que acompañan el hecho de tener un trabajo digno: desarrollo y refuerzo de sus identidades personales, capacidad de conseguir contactos sociales, coger responsabilidades y dar un sentido, a través del trabajo, al logro personal, aspectos que desarrollan de manera diferencial de los CEE de iniciativa social.

#### **v. Fundaciones de acción social**

Se consideran fundaciones aquellas organizaciones constituidas sin fin de lucro que, por voluntad de sus creadores, tienen afectado de modo duradero su patrimonio a la realización de fines de interés general de diversa índole y cuya finalidad principal consiste en beneficiar a colectividades genéricas de personas.

El Derecho de Fundación para fines de interés social, se reconoce en el Artículo 34.1 de la Constitución Española, derecho que ha sido desarrollado por la Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de Fundaciones.

En relación a la participación efectiva de las fundaciones en la economía social, desde un punto de vista práctico, no es sencillo establecer qué fundaciones o categorías de fundaciones deberían formar parte de la economía social y cuáles deberían quedar excluido al no cumplir los criterios establecidos en la legislación aplicable. No obstante, atendiendo a la SEC-2010 arriba

reseñada, sólo se debería ser incluidas aquellas fundaciones que realizan actividad económica al servicio de los hogares.

Asimismo, tal y como señala la legislación sobre fundaciones (Art. 3 de Ley 50/2002), las fundaciones deberán perseguir fines de interés general, como pueden ser, entre otros, los de defensa de los derechos humanos, de las víctimas del terrorismo y actos violentos, asistencia social e inclusión social, cívicos, educativos, culturales, científicos, deportivos, sanitarios, laborales, de fortalecimiento institucional, de cooperación para el desarrollo, de promoción del voluntariado, de promoción de la acción social, de defensa del medio ambiente, y de fomento de la economía social, de promoción y atención a las personas en riesgo de exclusión por razones físicas, sociales o culturales, de promoción de los valores constitucionales y defensa de los principios democráticos, de fomento de la tolerancia, de desarrollo de la sociedad de la información, o de investigación científica y desarrollo tecnológico.

Además, su finalidad fundacional debe beneficiar a colectividades genéricas de personas, por lo que, en ningún caso, podrán constituirse fundaciones con la finalidad principal de destinar sus prestaciones al fundador o a los patronos, a sus cónyuges o personas ligadas con análoga relación de afectividad, o a sus parientes hasta el cuarto grado inclusive, así como a personas jurídicas singularizadas que no persigan fines de interés general.

Las cuestiones establecidas en los párrafos anteriores permitirían, por tanto, diferenciar entre aquellas fundaciones que formarían parte de manera directa de la economía social, y aquellas, como las fundaciones vinculadas a grandes empresas mercantiles, entre otras, que deberían ser excluidas por incumplir alguno de los preceptos.

El motivo de esta diferenciación —en un sentido similar a lo que ocurre con los CEE— se debe a que las fundaciones vinculadas a grandes empresas mercantiles, entre otras categorías de fundaciones, no mantienen los planteamientos que las llevaría a ser parte genuina del tercer sector de acción social y, por tanto, de la economía social, caracterizado por el altruismo, la voluntariedad y la renuncia explícita al afán de lucro.

Así, cabe diferenciar las fundaciones con actividad económica que formarían parte de la economía social de aquellas fundaciones de matriz empresarial lucrativa, que podrían ser definidas como *“aquellas entidades de naturaleza fundacional, de ámbito estatal o autonómico, cuyo fundador sea una compañía o sociedad mercantil con ánimo de lucro que participe ordinariamente en el mercado económico de intercambio de productos y bienes o de prestación de servicios”*.<sup>29</sup>

La participación en igualdad de condiciones de partida de fundaciones de matriz empresarial lucrativa y de otras netamente del tercer sector de acción social podría desvirtuar la naturaleza, indubitablemente social, que deberían tener el apoyo desde la Administración Pública,

---

<sup>29</sup> Así vienen referidas en una reciente nota de prensa de la Plataforma del Tercer Sector en relación con la participación de los distintos tipos de fundaciones en las convocatorias del 0,7 de la Declaración de la Renta. Disponible en <http://www.plataformatercersector.es/es/noticias/plataforma-tercer-sector-reclama-derechos-sociales-fundaciones-grandes-empresas-lucrativas-excluidas-convocatoria-07>

generando trazas de competencia desleal basada en la diferencia en el objeto de la actividad fundacional, alejado en el caso de las primeras de los valores y principios que forman parte intrínseca de las entidades de economía social.

#### **vi. Asociaciones de acción social**

Las asociaciones se caracterizan por desempeñar una función económica, social y de gobernanza participativa en el conjunto de la economía y la sociedad; jugando un papel fundamental en diversos ámbitos de la actividad social. Contribuyen a un ejercicio activo de la ciudadanía, representando los intereses de los ciudadanos ante los poderes públicos y desarrollando una función esencial en las políticas de desarrollo, medio ambiente, derechos humanos, juventud, salud pública, cultura y creación de empleo, entre otras.

La Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación (LODA), subraya la relevancia del asociacionismo como instrumento de integración en la sociedad, favorecedor de la libertad y la igualdad de los individuos, y como mecanismo de participación de las personas en los asuntos públicos. En su artículo 5, se definen las asociaciones como: *“acuerdo de tres o más personas físicas o jurídicas legalmente constituidas, que se comprometen a poner en común conocimientos, medios y actividades para conseguir unas finalidades lícitas, comunes, de interés general o particular, y se dotan de los Estatutos que rigen el funcionamiento de la asociación”*.

Aunque no es fácil establecer cuál de todos los tipos de asociaciones forma parte de la economía social, debido principalmente a su difícil aprensión en la práctica al no existir datos diferenciados de las mismas, en la economía social sólo se incluirían aquellas asociaciones que realizan actividad económica regular dentro de las actividades al servicio de los hogares, como se indicaba en la tabla de arriba. Esto incluye, principalmente, a aquellas asociaciones de acción social, por lo que del conjunto de actividades que incluye el RD 949/2015 sobre el Reglamento del Registro Nacional de Asociaciones, las actividades que formarían parte de aquellas asociaciones a incluir en la economía social podrían ser las clasificadas como “ayuda al 3er mundo, cooperación al desarrollo, etc.”, “benéficas, protección y ayuda a las víctimas”, “solidaridad” y “ayuda a enfermos y discapacidad”, entre otras similares.

### **2.2. Contribución e impacto socioeconómico de la economía social**

La economía social, además de lo dicho en apartados anteriores, también es un modelo económico viable y efectivo para enfrentar los desafíos socioeconómicos contemporáneos. Las evidencias al respecto son de numerosas, se recogen en publicaciones especializadas y en

distintos observatorios.<sup>30</sup> Este no es el lugar para revisar los detalles, pero si cabe apuntar algunos aspectos destacados del impacto socioeconómico que representa este modelo de empresa, así como de las normativas y textos de las entidades representativas más relevantes en los que se da cuenta de este peso en el desarrollo económico y social de los territorios.

### 2.2.1. Una aproximación del impacto socioeconómico de la Economía Social en España

Para examinar la relevancia y el impacto de la economía social en el contexto español, un texto de referencia es el documento titulado "*Análisis del Impacto Socioeconómico de los Valores y Principios de la Economía Social en España*" de la Confederación Empresarial Española de la Economía Social, realizado por Abay Analistas Económicos para CEPES España.<sup>31</sup>

Este informe se estructura en cuatro capítulos. El primero analiza el tejido productivo de la Economía Social en España, subrayando su importancia en el ámbito regional y sectorial. Se destaca que las empresas de Economía Social tienden a ser más grandes en promedio que las empresas mercantiles. De hecho, las microempresas son menos comunes en la Economía Social (33,8%) que en la economía total sin sector público (42,5%), mientras que las empresas medianas y grandes tienen una mayor representación en la Economía Social, donde representan un 24,7% del total de empresas en la Economía Social, comparado con solo un 15,3% en el resto de la economía.

Las diferencias regionales en la presencia de la Economía Social también son notables. La Economía Social tiene una presencia significativa en autonomías como Navarra, donde representa el 9,8% del tejido productivo, y el País Vasco, con un 8,7%. Por otro lado, en comunidades autónomas como Madrid y las Islas Baleares, su presencia es menor, no superando el 5% del tejido productivo regional. Este dato resalta la importancia histórica y cultural de la Economía Social en ciertas áreas de España. En la Región de Murcia, por ejemplo, la Economía Social de mercado representa el 8,6% del tejido productivo regional, mientras que, en Aragón, la Economía Social representa un 7,5% de su tejido productivo, subrayando su relevancia en esta comunidad.

El análisis sectorial muestra que la Economía Social tiene un peso considerable en sectores específicos. En servicios sociales, por ejemplo, la Economía Social representa el 43% del tejido productivo, en cultura y ocio el 35,2%, y en educación el 26%. Estos sectores son cruciales para el bienestar social y la calidad de vida, y la Economía Social juega un papel preponderante en ellos.

El segundo capítulo se dedica a medir el comportamiento diferencial de la Economía Social en comparación con las empresas mercantiles. Una de las principales conclusiones es que las

---

<sup>30</sup> Por ejemplo, el Observatorio Español de la Economía Social, <https://ciriec.es/observatorios-boletines/observatorio-espanol-de-la-economia-social/> o la Cátedra Economía Social y Cooperativas del Gobierno de Aragón y la Universidad de Zaragoza <https://catedraeconomiasocial.unizar.es/>

<sup>31</sup> El informe íntegro está disponible en el siguiente enlace: <https://www.cepes.es/files/publicaciones/141.pdf>

empresas de Economía Social emplean en mayor medida a colectivos con dificultades de acceso al empleo. Por ejemplo, el 27,7% de los empleados en la Economía Social de mercado son mujeres mayores de 45 años, comparado con el 22,1% en las empresas mercantiles. Además, el 20,7% de los empleados en la Economía Social de mercado son mayores de 55 años, en comparación con el 15,7% en las empresas mercantiles.

Otro aspecto destacado es la calidad de las condiciones laborales. Las empresas de Economía Social tienden a ofrecer mayor estabilidad laboral, mejores salarios y condiciones de trabajo más equitativas. La brecha salarial de género es menor en la Economía Social, y la diversidad en los puestos directivos es mayor. Cabe señalar, por ejemplo, el grado de feminización del empleo entre la Economía Social en su conjunto y la economía mercantil es similar (50,6% y 52,4% respectivamente), sin embargo, la presencia relativa de mujeres mayores de 45 años y más es mayor en las empresas de la Economía Social (27,7% del total de las plantillas frente al 22,1% en las empresas mercantiles).

El tercer capítulo del informe cuantifica el impacto económico y social de la Economía Social. Se destaca su contribución a la creación de empleo y a la cohesión territorial. En las áreas rurales, la Economía Social fomenta el emprendimiento y ayuda a mantener la población. En la Región de Murcia, por ejemplo, la Economía Social de mercado representa el 206,4% del empleo total sin sector público, lo que subraya su alta especialización y desarrollo de la economía social en esta comunidad autónoma. En el caso de Aragón, este indicador relativo se ubica en el 103%, manteniéndose así en el grupo con un alto nivel de desarrollo de la economía social, pero lejos de los territorios destacados.

El impacto monetario de los beneficios generados por la Economía Social es también significativo. Los beneficios directos e indirectos se traducen en una mejora general del bienestar social y económico. En términos de empleo, la Economía Social ha mostrado ser más resiliente frente a crisis económicas, como la causada por la pandemia de COVID-19. Durante el período 2017-2021, la Economía Social ganó peso relativo en casi todas las comunidades autónomas y en la mayoría de los sectores de actividad. Por ejemplo, en el sector de cuidados y otros servicios sociales, la participación de la Economía Social en el empleo total pasó del 39,7% en 2017 al 45,8% en 2021.

El capítulo final presenta las conclusiones del estudio, subrayando que la Economía Social no solo contribuye a un crecimiento económico inclusivo, sino que también juega un papel crucial en la reducción de las desigualdades y en la promoción de la sostenibilidad. La Economía Social evidencia que es un modelo empresarial resiliente y sostenible que genera beneficios económicos y sociales significativos, contribuyendo de manera notable a la cohesión social y territorial, empleando a colectivos vulnerables, mejorando las condiciones laborales y fomentando el desarrollo económico en áreas rurales. Así, este modelo se caracteriza por su enfoque en las personas y en fines sociales, ofreciendo una alternativa para la compra pública socialmente responsable.

### 2.2.2 Hitos relevantes en la evolución reciente de la Economía Social

En este apartado presentamos una aproximación general al contexto de la economía social y los hitos más relevantes que, en los últimos años, han marcado la evolución de la economía social. Esto permite mostrar de las evidencias de la contribución que realizan, así como del impacto social y económico que tienen.

En el último lustro, se han promulgado un conjunto de medidas, recomendaciones y resoluciones desde diferentes instituciones internacionales, nacionales y de nuestra comunidad autónoma que afectan al desarrollo de la economía social aragonesa y que consideramos relevante describir.

Uno de los primeros hitos a destacar es que en el año **2021** se aprobó por la Comisión Europea el **Plan de Acción de la Economía Social** y fue ratificado por el **Parlamento Europeo el 6 de julio de 2022**.<sup>32</sup>

Los principales objetivos de este Plan de Acción son los siguientes:

- 1) Crear las condiciones marco adecuadas para que la economía social prospere
- 2) Abrir oportunidades y apoyar el desarrollo de capacidades
- 3) Aumentar el reconocimiento de la economía social y su potencial

En este sentido, el Plan de Acción propone diferentes actuaciones para la propia Comisión Europea y otras instituciones de ámbito supranacional, así como para los Estados. Entre ellas, cabe destacar alguna como las siguientes:

- a) Recomendaciones del Consejo: ayudar a los responsables políticos a adaptar los marcos políticos y jurídicos a las necesidades de las organizaciones de la economía social.
- b) Portal de la Economía Social de la UE: con información sobre la financiación, las políticas y las iniciativas pertinentes de la UE.
- c) Academia de Política Empresarial para Jóvenes: mejorar las perspectivas de los jóvenes empresarios, especialmente de los empresarios sociales.
- d) Centro Europeo de Innovación Social: facilitar las asociaciones transnacionales, el intercambio de experiencias, el desarrollo de capacidades y la creación de redes
- e) Iniciativa "Compra social": apoyar la creación de asociaciones locales entre organizaciones de la economía social y empresas convencionales

En marzo de 2021, el Consejo de Administración de la **Organización Internacional del Trabajo (OIT)** decidió incluir en el orden del día de la 110ª asamblea de la Conferencia Internacional del Trabajo en 2022 un punto relacionado con el trabajo decente y la economía social para su

---

<sup>32</sup> European Parliament (2022) Social Economy Action Plan. Disponible en <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1537&langId=en>

debate y discusión.<sup>33</sup> El motivo para incluir este debate se debía a que la economía social había recibido *"un mayor reconocimiento por su papel en la creación y el mantenimiento de puestos de trabajo y la prestación de servicios a los miembros, los usuarios y las comunidades durante la pandemia mundial de COVID-19"*. Por esta razón se proponía, desde el grupo de trabajo de la OIT, que la economía social podía proporcionar *"una base para un modelo de empresa que fomente la inclusión, la sostenibilidad y la resiliencia, pero que era necesario aclarar más su definición, medición, tamaño, impacto, limitaciones y potencial."*

Esta recomendación aprobada por la OIT en 2022 tiene como principales objetivos:

1. proporcionar una definición universal del término "economía social y solidaria", incluidos sus principios y valores asociados;
2. evaluar la contribución de la economía social al trabajo decente y a la gestión y promoción del apoyo global a las personas a través de las transiciones a las que se enfrentan a lo largo de su vida laboral
3. proporcionar directrices políticas a los Estados miembros que deseen establecer un entorno propicio para la ESS nacional.

A continuación de esta definición se incluye la descripción de los valores y principios por los que debe orientarse la gestión y las políticas de fomento de la economía social (OIT; 2022 p. 12):<sup>34</sup>

*"El conjunto de valores que distinguen a la ESS de otros subconjuntos de la economía, tal y como se reflejan en la legislación nacional y subnacional, pueden englobarse en cinco categorías diferentes, que se presentan a continuación:*

- *Cuidado de las personas y del planeta: desarrollo humano integral, satisfacción de las necesidades de la comunidad, diversidad cultural, cultura ecológica y sostenibilidad.*
- *Igualitarismo: justicia, justicia social, igualdad, equidad, imparcialidad y no discriminación.*
- *Interdependencia: solidaridad, ayuda mutua, cooperación, cohesión social e inclusión social.*
- *Integridad: transparencia, honestidad, confianza, rendición de cuentas y responsabilidad compartida.*
- *Autogobierno: autogestión, libertad, democracia, participación y subsidiariedad"*

Un mes más tarde, se aprobó la Recomendación sobre la Economía Social y Solidaria y la Innovación Social por el Consejo de la **Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)**<sup>35</sup> en el nivel ministerial el 10 de junio de 2022, a propuesta del Comité de Empleo y Desarrollo Económico Local (LEED).

<sup>33</sup> ILO (2022): "Decent Work and the Social and Solidarity Economy (SSE)", disponible en, [https://www.ilo.org/global/topics/cooperatives/sse/WCMS\\_840060/lang-en/index.htm](https://www.ilo.org/global/topics/cooperatives/sse/WCMS_840060/lang-en/index.htm)

<sup>34</sup> *Ibid.*

<sup>35</sup> OCDE (2022) Recomendación del Consejo sobre la Economía Social y Solidaria y la Innovación Social. Disponible en <https://legalinstruments.oecd.org/api/download/?uri=/public/9fb3ff40-8e07-42d9-9b23-c6973bb506dd.pdf>

OCDE (2023) Social Economy and Innovation <https://www.oecd.org/cfe/leed/social-economy/>

Esta Recomendación se centra en la capacidad de la economía social para el desarrollo de los procesos más justos de transición verde y digital y fortalecer los territorios y comunidades. Se plantean nueve bloques de medidas para la creación de ecosistemas de la economía social

1. Fomentar una cultura de la economía social
2. Crear marcos institucionales de apoyo
3. Diseñar marcos jurídicos y reglamentarios propicios
4. Apoyar el acceso a la financiación
5. Facilitar el acceso al mercado público y privado
6. Reforzar las competencias y el apoyo al desarrollo empresarial
7. Fomentar la medición y el seguimiento del impacto
8. Apoyar la producción de datos
9. Fomentar la innovación social

Por último, hay que destacar que en abril de 2023 se aprobó **en la Asamblea General de las Naciones Unidas (ONU)**, la resolución “*Promover la economía social y solidaria para el desarrollo sostenible*”.<sup>36</sup> Es la primera vez que las ONU aprueba una resolución internacional en este ámbito, aunque desde 2013 se había creado el Grupo de Trabajo Interinstitucional de las Naciones Unidas sobre Economía Social y Solidaria (UNTFSSSE) con el objetivo aumentar la visibilidad de la Economía Social y Solidaria (ESS) dentro y fuera del sistema de las Naciones Unidas.

Chaves (2023)<sup>37</sup> pone de manifiesto la importancia de esta resolución indicando que: “*Esta Resolución, que denomino “Ley Mundial de la Economía Social”, cuenta con los cinco ingredientes necesarios de una Ley de esta naturaleza y abre el espacio en la agenda política para el despliegue de una política de economía social, ajustada a cada realidad nacional: Delimita, en primer lugar, su ámbito de actuación, en concreto, la economía social y solidaria; establece, en segundo lugar, las funciones tanto macro como meso y microeconómicas que desempeña este ámbito de la economía social en el sistema; en tercer lugar, precisa el modo de gobernanza de esta política de economía social; en cuarto lugar, determina qué políticas públicas han de ser desplegadas y por último, cerrando el ciclo de esta política pública de economía social, establece medidas de evaluación y seguimiento.*”

Los hitos anteriores han supuesto un gran avance en el reconocimiento institucional e internacional. Han servido para establecer un conjunto de medidas dirigidas a los gobiernos nacionales, regionales y locales para promover la economía social. Además, en lo que corresponde a España se han de destacar otros dos hitos también muy importantes: la

---

<sup>36</sup> UN (2023): Promoting the social and solidarity economy for sustainable development. Disponible en <https://unsse.org/wp-content/uploads/2023/04/A-77-L60.pdf>

<sup>37</sup> Chaves, R. (2023) La primera Ley Mundial de Economía Social por fin ha sido aprobada por Naciones Unidas <https://www.socialeconomynews.eu/es/la-primer-ley-mundial-de-economia-social-por-fin-ha-sido-aprobada-por-naciones-unidas/>

aprobación del PERTE de la Economía Social y de los Cuidados y la Estrategia Española de la Economía Social.

El **PERTE de la Economía Social y de los Cuidados** se aprobó por el Gobierno de España en mayo de 2022<sup>38</sup> y tiene tres objetivos principales:

1. Impulso y desarrollo de la Economía Social española y su potencial transformador.
2. Desarrollo e impulso de unos servicios avanzados en el ámbito de los cuidados, accesibles y centrados en las personas.
3. Crear un "Hub de Vanguardia" referente en Economía Social al servicio de la transferencia e intercambio de conocimientos con las entidades de economía social.

La **Estrategia Española de la Economía Social 2023-2027**<sup>39</sup> se aprobó en abril de 2023. Según el propio Gobierno indica, *"es una hoja de ruta que promueve la visibilidad y la internacionalización de un modelo productivo del que España es referente a nivel internacional. Contempla actuaciones para promover la creación de plataformas colaborativas, apoyar el emprendimiento colectivo en zonas rurales y respaldar la integración de las mujeres en situación o riesgo de vulnerabilidad"*.<sup>40</sup>

Esta estrategia se articula en cuatro ejes:

- Eje 1. Visibilidad y participación institucional de la Economía Social.
- Eje 2. Mejora de la competitividad.
- Eje 3. Emprendimiento y sectores emergentes.
- Eje 4. Sostenibilidad social y territorial.

Además, hay que destacar que el **Gobierno de Aragón** ha impulsado un conjunto de medidas, también relevantes, en materia de economía social. Estas medidas se han producido simultáneamente al contexto internacional y nacional y podemos afirmar que suponen situar a Aragón dentro de las comunidades autónomas avanzadas en materia de desarrollo de políticas públicas en este ámbito. Tanto el Plan Aragonés de Impulso a la Economía Social, como la Ley 7/2022, de 1 de diciembre, de Economía Social de Aragón comenzaron a definirse en el año 2021. En el caso del plan mediante un proceso participativo abierto y con sesiones de trabajo en las tres provincias aragonesas y la ley mediante la creación de un grupo de trabajo con las entidades e instituciones vinculadas a la economía social aragonesa.

En primer lugar, hay que destacar el **Plan Aragonés de Impulso a la Economía Social** aprobado en junio de 2022. Este plan se elaboró mediante un proceso participativo impulsado por el Gobierno de Aragón en el que se trazaron diez objetivos para el periodo

---

<sup>38</sup> Gobierno de España (2022): PERTE de economía social y de los cuidados. Disponible en <https://planderecuperacion.gob.es/como-acceder-a-los-fondos/pertes/perte-de-economia-social-y-de-los-cuidados/>

<sup>39</sup> Resolución de 17 de mayo de 2023, de la Secretaría de Estado de Empleo y Economía Social, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 11 de abril de 2023, por el que se aprueba la Estrategia Española de Economía Social 2023-2027. Disponible en [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2023-13033](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2023-13033)

<sup>40</sup> Nota de Prensa "El Gobierno impulsa la empleabilidad, la economía social y el cooperativismo". Disponible en <https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/resumenes/Paginas/2023/110423-rp-consejo-ministros.aspx>

2022-2025:<sup>41</sup>

1. Establecer un marco normativo común aplicable al modelo de economía social, y al conjunto de entidades y colectivos sociales que la integran en Aragón.
2. Impulsar y poner en valor de la potencialidad transformadora de las iniciativas del ámbito de la economía social, de la generación de empleo estable de calidad, principalmente entre las mujeres y los jóvenes y en su contribución a la vertebración del territorio, a la igualdad social y al desarrollo económico de Aragón.
3. Reforzar la productividad real de las entidades, convirtiéndolas en generadoras de beneficios económicos, prestando especial atención a los centros especiales de empleo de iniciativa social, sociedades laborales, cooperativas y empresas de inserción.
4. Promover en el sector la innovación en sus ámbitos de actuación, así como en la gestión económica, organizativa y financiera de las de las entidades de economía social, así como su transición verde y digital.
5. Promover la investigación y la visibilización sobre las entidades de economía social, así como apoyar el estudio, la formación y la transferencia de conocimiento y desarrollo del talento.
6. Establecer espacios innovadores de diálogo y comunicación entre las administraciones, y los diferentes grupos de interés, principalmente entre las personas que decidan emprender en este sector y las entidades de economía social ya consolidadas.
7. Promover cambios en el sistema desde la innovación social que beneficien a la comunidad y especialmente a los más vulnerables o en situación de exclusión.
8. Integración de los valores de la economía social en la responsabilidad social de las empresas aragonesas, alineadas con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de Naciones Unidas.
9. Fomentar la apertura del sector a nuevos ámbitos de actividad como la digitalización, la economía circular y colaborativa y la internacionalización, sin perder de vista los sectores tradicionales como el agrario o el cuidado de las personas, especialmente de nuestros mayores.
10. Incrementar la colaboración público-privada en la constitución y consolidación de la Economía Social.

En segundo lugar, en diciembre de 2022 se aprobó la **Ley 7/2022, de 1 de diciembre, de Economía Social de Aragón**<sup>42</sup> *“con el objetivo de establecer un marco normativo común aplicable al modelo de economía social y al conjunto de entidades y colectivos sociales que la integran en Aragón”*.

---

<sup>41</sup> Gobierno de Aragón (2022): Plan Aragonés de Impulso a la Economía Social. Disponible en: <https://www.aragon.es/-/economia-social-plan-impulso>

<sup>42</sup> Ley 7/2022, de 1 de diciembre, de Economía Social de Aragón. Disponible en <https://www.boa.aragon.es/cgi-bin/EBOA/BRSCGI?CMD=VEROBJ&MLKOB=1251837424141&type=pdf>

En tercer lugar, el 23 de marzo de 2023 se constituyó el **Consejo Aragonés de la Economía Social**. Este Consejo es el máximo órgano de coordinación, interlocución y participación en materia de economía social de la Comunidad Autónoma, tal y como recoge la Ley 7/2022, de 1 de diciembre, de Economía Social de Aragón, y el Plan Aragonés de Impulso de la Economía Social. Está formado por 29 miembros con representación de la administración autonómica, a través de los diferentes departamentos relacionados con la economía social, como de las propias entidades del sector, Cámara de Comercio, agentes sociales, administración local y la Universidad de Zaragoza (mediante la Cátedra de Economía Social y Cooperativas). El objetivo de este Consejo es promover este modelo productivo y fomentar las redes y alianzas entre las entidades que lo componen y con las administraciones públicas, además de propiciar el conocimiento de la economía social.

En cuarto lugar, la **Confederación Empresarial de la Economía Social de Aragón CEPES-Aragón** es la entidad representativa de la economía social aragonesa. En el año 2021 tenía como propuestas de trabajo:<sup>43</sup>

1. Generar ecosistemas favorables al crecimiento.
  - Puesta en marcha de instrumentos e iniciativas de intercooperación y consolidación para incrementar la dimensión, competitividad y digitalización.
  - Desarrollo de las cooperativas y otras entidades de Economía Social para impulsar el desarrollo local y evitar la desertización social y empresarial del medio rural.
  - Impulso de formatos cooperativos innovadores, como el cooperativismo de plataforma, las cooperativas polivalentes y otras figuras cooperativas emergentes, y de nuevos modelos de negocio basados en los principios de la economía circular.
  - Mejora del proceso que permite reconvertir empresa en crisis en organizaciones de Economía Social para evitar su cierre.
  - Orientación del empleo de inserción hacia un futuro sostenible, verde y orientado hacia nuevos nichos de mercado.
  
2. Propiciar sinergias entre administraciones públicas y agentes sociales.
  - Aplicación de la Ley de Contratos Públicos para reforzar el papel preferente de las entidades de Economía Social.
  - Actualización de los marcos normativos.
  - Mejora del acceso a recursos y fondos, y entre otras oportunidades asegurar que los Fondos de Recuperación, Transformación y Resiliencia - Next Generation lleguen a proyectos de Economía Social.
  - Diseño e impulso de programas de apoyo con financiación adecuada.
  - Acompañamiento al emprendimiento y la generación de empleo estable desde la Economía Social.

---

<sup>43</sup> CEPES-Aragón (2021): Dossier CEPES Aragón 2021. Disponible en [https://economiasocialaragon.es/wp-content/uploads/2021/11/dossier-CEPES\\_2021.pdf](https://economiasocialaragon.es/wp-content/uploads/2021/11/dossier-CEPES_2021.pdf)

3. Aumentar el conocimiento del modelo en la sociedad.
  - Comunicación a la sociedad de los aportes y oportunidades que ofrece la ES.
  - Promoción de las redes de cooperativas, sociedades laborales y otras opciones que ofrecen servicios integrales.
  - Apoyo a la formación permanente e incorporación del modelo de empresa al currículo escolar y los diferentes niveles educativos.
  - Refuerzo del reconocimiento de la Economía Social como agente esencial para una transformación sostenible, igualitaria y justa de la sociedad

### 2.3. Las entidades de economía social en Aragón

Tanto la Ley 5/2011 a nivel nacional para el conjunto de España, como de la Ley 7/2022 de ámbito aragonés, en su Artículo 5 recogen que las entidades que componen la economía social son las sociedades cooperativas, las mutualidades, las asociaciones y fundaciones que lleven a cabo actividad económica, las sociedades laborales, las empresas de inserción, los centros especiales de empleo de iniciativa social,<sup>44</sup> y las sociedades agrarias de transformación.

Según los Informes de la Economía Social en Aragón, elaborados por la Cátedra de Economía Social y Cooperativas de la Universidad de Zaragoza, en Aragón, el conjunto de la Economía Social comprendía en 2021 (último año disponible) a 7.492 entidades activas (el 8,46% del total de empresas aragonesas), que emplean de forma directa a 21.660 personas, lo que representa un 3,63% del empleo en Aragón. El total de ingresos que generan alcanza los 3.559 millones de euros (equivalente al 9,4% del PIB de Aragón), y un Valor Añadido (ingresos, menos gastos operativos) de 659 millones de euros, lo que equivaldría al 1,92% del PIB aragonés (Tabla 2).

**Tabla 2. Principales indicadores de las entidades de economía social en Aragón. Año 2021**

| Entidad  | Nº. entidades       | Empleos directos     | Ingresos (mill. €)    | Valor Añadido (mill. €) |
|--|---------------------|----------------------|-----------------------|-------------------------|
| Sociedades Cooperativas                            | 769                 | 6.430 <sup>1</sup>   | 2.472,7 <sup>1</sup>  | 224,9 <sup>1</sup>      |
| Sociedades Laborales                               | 251                 | 1.238 <sup>2</sup>   | 17,8 <sup>1</sup>     | 5,7                     |
| Centros Especiales de Empleo de iniciativa social  | 44 <sup>3</sup>     | 2.411 <sup>3</sup>   | 45,5 <sup>1</sup>     | 50,7 <sup>1</sup>       |
| Empresas de Inserción <sup>4</sup>                 | 17                  | 317                  | 9,2                   | -                       |
| Asociaciones (activas)                             | 5.175 <sup>5</sup>  | 2.773 <sup>1</sup>   | 133,6 <sup>1</sup>    | 96,9                    |
| Fundaciones (activas)                              | 543 <sup>6</sup>    | 6.557 <sup>1</sup>   | 210,7 <sup>1</sup>    | 202,9                   |
| Sociedades Agrarias de Transformación <sup>1</sup> | 693                 | 1.934                | 670,1                 | 77,8                    |
| <b>TOTAL</b>                                       | <b>7.492</b>        | <b>21.660</b>        | <b>3.559,6</b>        | <b>659,0</b>            |
| Datos totales de Aragón                            | 88.602 <sup>7</sup> | 596.600 <sup>7</sup> | 37.964,3 <sup>8</sup> | 34.317,8 <sup>9</sup>   |
| <b>Representatividad en Aragón</b>                 | <b>8,46%</b>        | <b>3,63%</b>         | <b>9,38%</b>          | <b>1,92%</b>            |

Fuente: Informe de la Economía Social en Aragón, 2021. Cátedra de Economía Social y Cooperativas. Universidad de Zaragoza.

<sup>44</sup> Cabe señalar que se ha retomado los trabajos de actualización de la Ley de Economía Social paralizados con la convocatoria de elecciones el verano de 2023. Así, siguiendo la clarificación de la Ley 7/2019 de Contratos del Sector Público, se restringe a los Centros Especiales de Empleo de Iniciativa Social la consideración de entidad de economía social.

En la información presentada no se incluyen las mutuas en Aragón. Sólo están activas dos mutuas con sede oficial en Zaragoza. En concreto son Mutua Aragonesa - El Volante Aragonés. Mutualidad de Previsión Social, y Fondo de Pensiones de la Mutualidad de Previsión Social de los Colegios Oficiales de Arquitectos de Aragón y de La Rioja.

<sup>1</sup> Delegación Aragonesa de la AEAT—Agencia Estatal de Administración Tributaria. Datos sobre la declaración del impuesto de sociedades presentados en la fecha de consulta (07/06/2023) y de ámbito limitado a la Comunidad Autónoma de Aragón. Quedan excluidas las cooperativas de crédito. La AEAT no distingue entre: CEE de iniciativa social o empresarial; entidades asociativas de ámbito autonómico o estatal con sede principal en Aragón; o fundaciones autonómicas o estatales.

<sup>2</sup> Datos obtenidos del Ministerio de Trabajo y Economía Social (actualizados hasta el año 2020).

<sup>3</sup> Datos obtenidos del INAEM—Instituto Aragonés de Empleo. Quedan excluidos los centros especiales de empleo de iniciativa empresarial para el dato de número de entidades de 2021.

<sup>4</sup> Datos obtenidos de AREI—Asociación Aragonesa de Empresas de Inserción. Para el número de empresas de inserción también se han tenido en cuenta los datos provenientes del INAEM.

<sup>5</sup> Datos obtenidos del Registro General de Asociaciones de Aragón y de los datos disponibles del Ministerio de Interior.

<sup>6</sup> Datos del Registro de Fundaciones del Gobierno de Aragón y delegaciones de fundaciones extranjeras con sede en Aragón.

<sup>7</sup> Datos obtenidos del Instituto Nacional de Estadística (INE); Explotación estadística del directorio central de empresas, DIRCE. Última comprobación: 06/11/2023

<sup>8</sup> Datos obtenidos del Instituto Aragonés de Estadística (2023) Contabilidad regional de España, Producto interior bruto a precios de mercado. Última fecha de consulta: 06/11/2023. Link:

[https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica\\_C&cid=1254736167628&menu=resultados&idp=1254735576581](https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736167628&menu=resultados&idp=1254735576581)

<sup>9</sup> Datos obtenidos del Instituto Aragonés de Estadística (IAEST): Valor Añadido Bruto Comarcal, serie 2013-2021. Última fecha de consulta: 06/11/2023. Link: <https://www.aragon.es/-/valoranadido-bruto-comarcal>

De forma sucinta se destaca en los siguientes apartados la información más relevante por tipología de entidad, que permite contextualizar su situación geográfica por provincias, así como otros datos de interés de los que se dispone en el estudio.

*Sociedades Cooperativas:* De las 769 cooperativas activas en 2021, en Huesca operaron 137 (18%), 108 en Teruel (14%) y 524 en Zaragoza (68%), existiendo una prevalencia de las Cooperativas de Trabajo Asociado (46%), seguida de las Cooperativas Agrarias (37%), respecto al resto de tipologías de cooperativas (consumo, crédito, servicios, vivienda...). La mayoría de ellas operan en el sector servicios (61,3%), especialmente en comercio y la hostelería (29,1% del total). Le siguen las dedicadas a la Industria Extractiva y Manufacturera (19%) y las referentes al sector primario (Agricultura, Ganadería, Caza, Silvicultura y Pesca) con un 13,6%.

*Sociedades Laborales:* De las 251 que se estiman en 2021, 66 se encontraban en Huesca (26,29%); 23 en Teruel (9,16%) y 162 en Zaragoza (64,54%). Cabe señalar que en 2021 se produjeron 6 altas y 33 bajas en Aragón, afectando especialmente a Zaragoza (4 altas, 27 bajas), seguido por Huesca (1 alta, 5 bajas) y, finalmente, Teruel (1 alta, 1 baja).

*Centros Especiales de Empleo de Iniciativa Social:* De los 44 CEE de IS activos en Aragón en 2021 (2 más que en el año anterior), el 70,5% tienen su sede principal en Zaragoza, 18,2% en Huesca y 1,4% en Teruel. Y de los 2.411 puestos de trabajo generados, 1.978 están cubiertos por personas con discapacidad (82% del total): en concreto, el 43% (856) de estos 1.978 presentan una discapacidad psíquica o mental, el 46% (913) una discapacidad física, y el 11% (209), una discapacidad sensorial. En cuanto al sector, la actividad principal es la de "Servicios sanitarios y asistenciales" (34% de los CEE de IS activos), seguida por la de "Industria" (14%), "Comercio" (16%), "Transporte" (14%) y "Jardinería" (11%).

*Empresas de Inserción:* De las 17 Empresas de Inserción activas en Aragón en 2021, en Huesca estaban 4 (24%), 3 en Teruel (18%) y 10 en Zaragoza (59%). Su actividad principal se desarrolla en los sectores de "Confección y textil" (el 65% de las entidades), "Recuperación y reciclaje" (53%) y "Limpieza" (47%). Asimismo, el perfil más común de los trabajadores es el de personas procedentes de servicios de prevención, programas de prevención e inserción social (53% del total de las 317 personas que emplean).

*Asociaciones:* Zaragoza es la provincia que, en términos absolutos, más asociaciones tiene activas; sin embargo, Teruel es donde el incremento ha sido superior (4,1% con respecto a 2020). Los tres sectores donde más entidades asociativas de ámbito autonómico se han creado en 2021 han sido "Cultura y Ocio" (55,24% de las 5.175 asociaciones creadas en 2021), "Ley, defensa y política" (13,29%) y "Medio ambiente" (8,39%).

*Fundaciones:* Zaragoza es la provincia con mayor número de empleos (5.800, el 88%), seguida de Huesca, con 617 empleos (9%), y Teruel, con 140 empleos (2%). En relación al sector de actividad, destacan las fundaciones pertenecientes al sector de los "Servicios Sociales" (31,12%), seguidas por la que desarrollan su actividad en el ámbito de la "Educación e Investigación" (18,97%) y, en tercer lugar, las que se enfocan en las actividades incluidas en "Cultura y Ocio" (14,36%).

*Sociedades Agrarias de Transformación:* De las 693 SAT activas en 2021, 148 estaban en Huesca (21%), 137 en la provincia de Teruel (20%), y 408, en Zaragoza (59%). Por su parte, el número de socios de las SAT activas alcanza las 13.106 personas, lo que equivale a un número de socios por SAT medio de 18,91.

### 2.3.1. Evolución en el periodo 2016 – 2021

Como información complementaria a la del apartado anterior, en este, se muestran los datos donde se refleja la evolución desde el año 2016 al 2021. De este modo, se obtiene un marco de referencia para entender la trayectoria y los elementos previos de la situación actual de la economía social aragonesa resultado de los procesos experimentados en los últimos años. En primer lugar, se muestra el número de entidades, seguidamente se comentará el empleo generado por las mismas, en tercer lugar, los ingresos y, finalmente, la aportación en cuanto al Valor Añadido Bruto.

Tal como se ha indicado antes, la Tabla 3 muestra la evolución del número de entidades de economía social en Aragón entre 2016 a 2021. En ella se observa que el conjunto de la economía social ha incrementado su número en un 30%, pasando de 5.780 entidades en 2016 a casi 7.500 en 2021. Como el número de entidades en Aragón se han mantenido prácticamente constante, reduciendo su número, de hecho, desde 2000, podemos entender que por el efecto de la COVID, el peso de la economía social aragonesa ha crecido también en un volumen similar: 32%.

**Tabla 3. Evolución del número de entidades de la Economía Social en Aragón.**  
**Años 2016 – 2021.**

|  | 2016         | 2017         | 2018         | 2019         | 2020         | 2021         |
|--|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Cooperativas <sup>1</sup>                                      | 974          | 969          | 855          | 794          | 785          | 769          |
| Sociedades Laborales <sup>2</sup>                              | 360          | 338          | 322          | 301          | 278          | 251          |
| Centros Especiales de Empleo de iniciativa social <sup>3</sup> | 42           | 42           | 42           | 42           | 42           | 44           |
| Empresas de Inserción <sup>4</sup>                             | 9            | 10           | 13           | 16           | 17           | 17           |
| Asociaciones activas** <sup>5</sup>                            | 3.167        | 4.738        | 5.262        | 5.552        | 5.080        | 5.175        |
| Fundaciones activas*** <sup>6</sup>                            | 521          | 526          | 534          | 532          | 535          | 543          |
| Soc. Agrarias de Transformación <sup>7</sup>                   | 707          | 702          | 696          | 698          | 695          | 693          |
| <b>Total Economía Social</b>                                   | <b>5.780</b> | <b>7.325</b> | <b>7.724</b> | <b>7.935</b> | <b>7.432</b> | <b>7.492</b> |
| Total empresas en Aragón (activas) <sup>8</sup>                | 90.325       | 90.903       | 91.493       | 91.114       | 90.682       | 88.602       |
| <b>Representatividad</b>                                       | <b>6,40%</b> | <b>8,06%</b> | <b>8,44%</b> | <b>8,71%</b> | <b>8,20%</b> | <b>8,46%</b> |

Fuente: Informe de la Economía Social en Aragón, 2021. Cátedra de Economía Social y Cooperativas. Universidad de Zaragoza.

<sup>1</sup> Datos obtenidos de la AEAT (Agencia Estatal de Administración Tributaria). Incluye los datos de cooperativas de crédito (una de ellas ubicada en la provincia de Teruel y otra en Zaragoza)

<sup>2</sup> Datos obtenidos del Ministerio de Trabajo y Economía Social

<sup>3</sup> Datos obtenidos del INAEM—Instituto Aragonés de Empleo. Quedan excluidos los centros especiales de empleo de iniciativa empresarial en todos los años mostrados, al no formar parte del sector de la Economía Social.

<sup>4</sup> Datos obtenidos de INAEM y AREI—Asociación Aragonesa de Empresas de Inserción.

<sup>5</sup> Los datos de entidades asociativas de ámbito autonómico se han obtenido del registro general de Asociaciones de Aragón, a través de sus delegaciones de Huesca, Teruel y Zaragoza. Los datos de entidades asociativas de ámbito estatal se han obtenido del Ministerio del Interior.

<sup>6</sup> Datos de las fundaciones autonómicas obtenidos del Registro de Fundaciones del Gobierno de Aragón.

<sup>7</sup> Datos obtenidos del Registro de Sociedades Agrarias de Transformación de Aragón

<sup>8</sup> Datos obtenidos del Instituto Nacional de Estadística (INE); Explotación estadística del directorio central de empresas, DIRCE. Última comprobación: 06/11/2023

\*\* Incluyen el número de las entidades asociativas de ámbito autonómico y de ámbito estatal con su sede principal en alguna provincia de Aragón (ver tabla 37)

\*\*\* Los datos de 2016 a 2019 es el número de las fundaciones aragonesas activas. A partir de 2020 se le suma las fundaciones estatales con domicilio principal en Aragón y delegaciones extranjeras con sede en Aragón.

No obstante, la evolución por tipo de entidad no ha sido homogénea. Así, mientras el número de asociaciones activas o de empresas de inserción ha crecido notablemente (un 63% y un 89%, respectivamente), el resto de modelos organizativos ha visto como su número se ha mantenido más bien constante (los Centros Especiales de Empleo de iniciativa social, las fundaciones y las SAT apenas alteran su número en el periodo) o, incluso, se ha reducido en un porcentaje importante. Este es el caso de las sociedades cooperativas y las sociedades laborales, que han caído un 20% y un 30%, respectivamente, durante el periodo.

La COVID ha afectado a todos los tipos de entidades, que reducen su número en el año 2020, excepto a las empresas de inserción, que se han mantenido e incluso han crecido en número en los años siguientes. Por su parte, las sociedades cooperativas tampoco se han visto afectadas de manera relevante, pues ya habían reducido su número de manera relevante en años anteriores.

**Tabla 4. Evolución del empleo de la Economía Social en Aragón. 2016-2021.**

|  | 2016          | 2017          | 2018          | 2019          | 2020          | 2021          |
|--|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Cooperativas <sup>1</sup>                                      | 6.509         | 6.714         | 6.676         | 6.758         | 6.359         | 6.430         |
| Sociedades Laborales <sup>2</sup>                              | 1.574         | 1.506         | 1.469         | 1.472         | 1.306         | 1.238         |
| Centros Especiales de Empleo de iniciativa social <sup>3</sup> | 1.952         | 2.043         | 2.138         | 2.246         | 2.328         | 2.411         |
| Empresas de Inserción <sup>4</sup>                             | 273           | 321           | 297           | 309           | 302           | 317           |
| Asociaciones activas <sup>1</sup>                              | 2.703         | 3.058         | 3.292         | 3.038         | 2.801         | 2.773         |
| Fundaciones activas <sup>1</sup>                               | 5.139         | 5.241         | 5.628         | 6.237         | 6.656         | 6.557         |
| Soc. Agrarias de Transformación <sup>1</sup>                   | n.d.          | n.d.          | n.d.          | 1.810         | 1.807         | 1.934         |
| <b>Total Economía Social</b>                                   | <b>18.150</b> | <b>18.883</b> | <b>19.500</b> | <b>21.870</b> | <b>21.559</b> | <b>21.660</b> |
| Total empleo en Aragón <sup>5</sup>                            | 560.800       | 565.700       | 577.000       | 591.200       | 569.900       | 596.600       |
| <b>Representatividad</b>                                       | <b>3,24%</b>  | <b>3,34%</b>  | <b>3,38%</b>  | <b>3,70%</b>  | <b>3,78%</b>  | <b>3,63%</b>  |

Fuente: Informe de la Economía Social en Aragón, 2021. Cátedra de Economía Social y Cooperativas. Universidad de Zaragoza.

<sup>1</sup>Datos obtenidos de la AEAT—Agencia Estatal de Administración Tributaria. La AEAT no distingue entre entidades asociativas de ámbito estatal y de ámbito autonómico ni las fundaciones de ámbito estatal y las de ámbito autonómico.

<sup>2</sup>Datos obtenidos del Ministerio de Trabajo y Economía Social (Datos del año 2021 no disponibles a cierre de este informe).

<sup>3</sup>Datos obtenidos del INAEM—Instituto Aragonés de Empleo. Quedan excluidos los centros especiales de empleo de iniciativa empresarial en todos los años.

<sup>4</sup>Datos obtenidos de INAEM y AREI—Asociación Aragonesa de Empresas de Inserción

<sup>5</sup>Datos obtenidos del Instituto Nacional de Estadística (INE); Explotación estadística del directorio central de empresas, DIRCE. Última comprobación: 06/11/2023

n.d.: no disponible

La Tabla 4 recoge la evolución del empleo en la economía social en Aragón. En ella se observa que la economía social aragonesa ha incrementado un 20% el empleo directo generado, pasando de 18.150 puestos de trabajo, a 21.660 en 2021. Este crecimiento ha sido superior al de la economía aragonesa en general (que ha sido del 6% entre 2016 y 2021), por lo que la relevancia de la economía social en el empleo generado en la Comunidad se ha incrementado en un 12%, pasando del 3,24% en 2016 al 3,63% en 2021.

No obstante, la evolución de cada tipo de entidad ha sido diferente. Así, mientras los Centros Especiales de Empleo de Iniciativa Social y las Fundaciones han incrementado el empleo generado (un 24% y un 28%, respectivamente), las sociedades laborales han perdido más de un 20% del empleo que generan y las cooperativas, al igual que las asociaciones, se han mantenido prácticamente en los mismos dígitos que al inicio del periodo.

Cabe señalar, asimismo, que el tamaño de las entidades de economía social es más pequeño que la media de las empresas de Aragón: mientras la economía social presenta un tamaño medio de 2,89 empleos por entidad en 2021, la economía aragonesa presenta un tamaño medio de 6,73 empleos por entidad. Es decir, las entidades de economía social son entre un 40% y la mitad de grandes que las empresas habituales en Aragón a lo largo del periodo.

Esto se debe al importante peso que tienen las asociaciones en los datos globales, entidades que no son generadoras de empleo directo, sino, en la mayoría de casos, su actividad está basada en actividades de voluntariado.

**Tabla 5. Evolución de los ingresos generados por las entidades de Economía Social en Aragón (millones €), 2016 – 2021.**

|  | 2016           | 2017           | 2018           | 2019           | 2020           | 2021           |
|--|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| Cooperativas <sup>1</sup>                                      | 2.050,3        | 2.137,5        | 2.173,8        | 2.387,6        | 2.366,9        | 2.472,7        |
| Sociedades Laborales <sup>1</sup>                              | 15,1           | 15,9           | 17,2           | 16,8           | 25,8           | 17,8           |
| Centros Especiales de Empleo de iniciativa social <sup>1</sup> | 52,1           | 62,7           | 31,7           | 40,7           | 40,1           | 45,5           |
| Empresas de Inserción <sup>2</sup>                             | 6,2            | 6,4            | 7,2            | 8,1            | 7,9            | 9,2            |
| Asociaciones activas** <sup>1</sup>                            | 95,4           | 109,1          | 120,6          | 133,3          | 118,5          | 133,6          |
| Fundaciones activas*** <sup>1</sup>                            | 158,3          | 181,9          | 199,2          | 207,0          | 204,1          | 210,7          |
| Soc. Agrarias de Transformación <sup>1</sup>                   | n.d.           | n.d.           | n.d.           | 662,7          | 612,4          | 670,1          |
| <b>Total Economía Social</b>                                   | <b>2.377,4</b> | <b>2.513,5</b> | <b>2.549,7</b> | <b>3.456,3</b> | <b>3.375,7</b> | <b>3.559,6</b> |
| PIB total de Aragón <sup>3</sup>                               | 34.698,8       | 36.379,7       | 37.691,5       | 38.043,6       | 35.290,0       | 37.964,3       |
| <b>Representatividad sobre el PIB</b>                          | <b>6,85%</b>   | <b>6,91%</b>   | <b>6,76%</b>   | <b>7,24%</b>   | <b>9,57%</b>   | <b>9,38%</b>   |

Fuente: Informe de la Economía Social en Aragón, 2021. Cátedra de Economía Social y Cooperativas. Universidad de Zaragoza.

<sup>1</sup> Datos obtenidos de la AEAT—Agencia Estatal de Administración Tributaria. Quedan excluidas las cooperativas de crédito. La AEAT no distingue entre: CEE de iniciativa social o empresarial; entidades asociativas de ámbito autonómico o estatal con sede principal en Aragón; o fundaciones autonómicas o estatales.

<sup>2</sup> Datos obtenidos de AREI—Asociación Aragonesa de Empresas de Inserción.

<sup>3</sup> Datos obtenidos del Instituto Aragonés de Estadística (2023) Contabilidad regional de España, Producto interior bruto a precios de mercado. Última fecha de consulta: 06/11/2023. Link: [https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica\\_C&cid=1254736167628&menu=resultados&idp=1254735576581](https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736167628&menu=resultados&idp=1254735576581)

n.d. no disponible

La Tabla 5 muestra la evolución de los ingresos obtenidos por la economía social en Aragón. En ella se observa que la economía social aragonesa ha incrementado el volumen de ingresos en un 50% a lo largo del periodo, pasando de 2,4 mil millones de euros en 2016 a más de 3,5 mil millones de euros. El incremento de esta variable es superior al que se muestra en el PIB aragonés (que ha crecido un 9% en el periodo), por lo que la representatividad de la economía social se ha incrementado también cerca de un 40%, pasando del 6,85% en 2016 al 9,4% en 2021.

Este incremento está basado en la evolución de las sociedades cooperativas, que recrecen un 20% en el periodo, y en las Sociedades Agrarias de Transformación. No obstante, todos los tipos de entidades incrementan sus ingresos durante el periodo, a excepción de los Centros Especiales de Empleo de iniciativa social, que reducen ligeramente sus ingresos.

El efecto de la COVID también se observa en los ingresos, pues en 2020 es el único año que estos descienden ligeramente (-2,3%), que se recupera al año siguiente, con un incremento del 5,5% en 2021, al igual que ocurre en el conjunto de figuras de la economía social. Cabe destacar la evolución contraria en estos años de las sociedades laborales, que muestran los efectos con

un año de retraso (en 2020, incrementan sus ingresos cuando el resto de familias los reducen, mientras que, en 2021, los reducen, cuando el resto los amplía).

**Tabla 6. Evolución del Valor Añadido Bruto de las entidades de la Economía Social en Aragón, 2016 – 2021.**

|  | 2016         | 2017         | 2018         | 2019         | 2020         | 2021         |
|--|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Cooperativas <sup>1</sup>                                      | 138,3        | 155,9        | 150,3        | 145,7        | 210,6        | 224,9        |
| Sociedades Laborales <sup>1</sup>                              | 5,1          | 4,7          | 4,8          | 5,1          | 7,0          | 5,7          |
| Centros Especiales de Empleo de iniciativa social <sup>1</sup> | n.d.         | n.d.         | n.d.         | 46,1         | 40,5         | 50,7         |
| Empresas de Inserción  | n.d.         | n.d.         | n.d.         | n.d.         | n.d.         | n.d.         |
| Asociaciones activas <sup>1</sup>                              | 72,5         | 85,5         | 92,1         | 92,8         | 86,4         | 96,9         |
| Fundaciones activas <sup>1</sup>                               | 137,6        | 148,8        | 166,9        | 189,4        | 196,3        | 202,9        |
| Soc. Agrarias de Transformación <sup>1</sup>                   | n.d.         | n.d.         | n.d.         | 69,9         | 64,9         | 77,8         |
| <b>Total VAB de la Economía Social</b>                         | <b>353,5</b> | <b>394,9</b> | <b>414,2</b> | <b>548,9</b> | <b>605,8</b> | <b>659,0</b> |
| Total VAB empresas en Aragón <sup>2</sup>                      | 31.046,1     | 32.304,6     | 33.362,1     | 34.537,4     | 32.212,9     | 34.317,8     |
| <b>Representatividad</b>                                       | <b>1,14%</b> | <b>1,22%</b> | <b>1,24%</b> | <b>1,59%</b> | <b>1,88%</b> | <b>1,92%</b> |

Fuente: Informe de la Economía Social en Aragón, 2021. Cátedra de Economía Social y Cooperativas. Universidad de Zaragoza.

<sup>1</sup> Datos obtenidos de la AEAT—Agencia Estatal de Administración Tributaria. Quedan excluidas las cooperativas de crédito. La AEAT no distingue entre Centros Especiales de Empleo de iniciativa social o empresarial. La AEAT no distingue entre entidades asociativas de ámbito autonómico o estatal con sede en Aragón, por lo que sólo se puede dar el dato total.

<sup>2</sup> Datos obtenidos del Instituto Aragonés de Estadística (IAEST): Valor Añadido Bruto Comarcal, serie 2013-2021. Última fecha de consulta: 06/11/2023. Link: <https://www.aragon.es/-/valor-anadido-bruto-comarcal/>  
n.d.: no disponible.

La Tabla 6 presenta la evolución del Valor Añadido Bruto de las entidades de la economía social, por tipo de entidad. Este dato indica la contribución económica de las entidades, minorando los costes operativos del desarrollo de la actividad de la facturación anual y resto de ingresos obtenidos (recogidos en la Tabla 5). Al igual que el resto de variables del apartado, el VAB de la economía social se ha incrementado notablemente en el periodo (más de un 80%), pasando de 356 millones de euros en 2016, a 659 millones de euros en 2021. El conjunto de la economía aragonesa también se incrementa durante el periodo, aunque lo hace en un 11% únicamente, y, por ello, el peso de la economía social en el Valor Añadido aragonés se ha incrementado en cerca de un 70%.

Esto muestra el dinamismo de la economía social, que está incrementando su contribución a la economía en general. Esto es posible por dos razones principales: Por un lado, por el propio dinamismo de cada tipo de entidad de economía social (todas incrementan su Valor Añadido en el periodo, especialmente las cooperativas y las fundaciones, con incrementos del 63% y del 47%, respectivamente). Por otro, la disponibilidad de datos cada vez es mayor y permite incorporar los datos de nuevas familias de la economía social, como los centros especiales de iniciativa social de empleo o las sociedades agrarias de transformación.

## 2.4. Catálogo de entidades y oferta de servicios de economía social en Aragón

En este apartado, se presentan aquellas entidades de economía social que están especialmente vinculadas a la integración sociolaboral de personas con discapacidad (Centros Especiales de Empleo), de personas en riesgo de exclusión social (Empresas de Inserción), y aquellas que tienen por finalidad el apoyo de colectivos que precisen de una especial atención (Cooperativas de Iniciativa Social). Éstas son especialmente susceptibles de ser objetivo de una contratación pública responsable, como indica la Ley de Contratación Pública al establecer “reserva de mercados” y otras medidas de apoyo.

En el Anexo se incluyen, a modo de “páginas amarillas”, las fichas de cada modelo de empresa, listando la información básica, el sector de actividad y las distintas características que las definen.

La Tabla 7 proporciona una clasificación detallada y la cuantificación de todas las empresas categorizadas según la Clasificación Nacional de Actividades Económicas (CNAE) a nivel de dos dígitos. En total, se contabilizan 131 empresas de economía social distribuidas en diversos sectores económicos, lo que ofrece una perspectiva integral de la distribución y diversidad existente en esta región, y una oportunidad de la contratación pública responsable por parte del Gobierno de Aragón. Además, se muestra la distribución de empresas de economía social en Aragón, también por código CNAE (Clasificación Nacional de Actividades Económicas). Las entidades se clasifican en tres tipos: CEE (Centros Especiales de Empleo de iniciativa social), CIS (Centros de Inserción Sociolaboral) y EI (Empresas de Inserción).

**Tabla 7. Distribución sectorial de empresas sociales (empresas de economía social dedicadas a la inserción sociolaboral y otros servicios sociales) en Aragón (CNAE 2 dígitos). Año 2022.**

| CNAE<br>(2 díg.) | Literal CNAE   | CEE | CIS | EI | Total<br>general |
|------------------|--|-----|-----|----|------------------|
| 01               | Agricultura, ganadería, caza y servicios relacionados con las mismas | 2   | 2   | 1  | 5                |
| 02               | Silvicultura y explotación forestal                                  | 1   |     |    | 1                |
| 10               | Industria de la alimentación   | 3   |     |    | 3                |
| 14               | Confección de prendas de vestir                                      | 2   |     | 3  | 5                |
| 16               | Industria de la madera y del corcho, excepto muebles; cestería y     | 2   |     |    | 2                |
| 17               | Industria del papel  | 1   |     |    | 1                |
| 18               | Artes gráficas y reproducción de soportes grabados                   | 3   |     |    | 3                |
| 20               | Industria química  | 3   |     |    | 3                |
| 22               | Fabricación de productos de caucho y plásticos                       | 1   |     |    | 1                |
| 23               | Fabricación de otros productos minerales no metálicos                | 1   | 2   |    | 3                |
| 27               | Fabricación de material y equipo eléctrico                           | 1   |     |    | 1                |

|                      |   |           |           |           |            |
|----------------------|---|-----------|-----------|-----------|------------|
| 29                   | Fabricación de vehículos de motor, remolques y semirremolques               | 2         |           |           | 2          |
| 32                   | Otras industrias manufactureras   | 1         |           |           | 1          |
| 38                   | Recogida, tratamiento y eliminación de residuos; valorización               | 1         | 2         |           | 3          |
| 43                   | Actividades de construcción especializada                                   |           | 2         |           | 2          |
| 45                   | Venta y reparación de vehículos de motor y motocicletas                     | 1         |           |           | 1          |
| 46                   | Comercio al por mayor e intermediarios del comercio, excepto de             | 3         | 1         |           | 4          |
| 47                   | Comercio al por menor, excepto de vehículos de motor y motocicletas         | 8         | 1         | 3         | 12         |
| 49                   | Transporte terrestre y por tubería  | 1         |           |           | 1          |
| 52                   | Almacenamiento y actividades anexas al transporte                           | 13        |           |           | 13         |
| 53                   | Actividades postales y de correos   | 2         |           |           | 2          |
| 55                   | Servicios de alojamiento  | 1         | 2         | 1         | 4          |
| 56                   | Servicios de comidas y bebidas  | 2         |           |           | 2          |
| 58                   | Edición   | 2         |           |           | 2          |
| 63                   | Servicios de información  | 1         | 1         |           | 2          |
| 69                   | Actividades jurídicas y de contabilidad                                     | 2         | 1         |           | 3          |
| 70                   | Actividades de las sedes centrales; actividades de consultoría de           | 1         |           |           | 1          |
| 71                   | Servicios técnicos de arquitectura e ingeniería; ensayos y análisis         |           | 1         |           | 1          |
| 73                   | Publicidad y estudios de mercado  | 1         |           |           | 1          |
| 74                   | Otras actividades profesionales, científicas y técnicas                     |           |           | 1         | 1          |
| 78                   | Actividades relacionadas con el empleo                                      |           | 1         |           | 1          |
| 80                   | Actividades de seguridad e investigación                                    | 2         |           |           | 2          |
| 81                   | Servicios a edificios y actividades de jardinería                           | 11        | 1         | 3         | 15         |
| 82                   | Actividades administrativas de oficina y otras actividades auxiliares a las |           | 3         |           | 3          |
| 83                   | Agencias de seguros y corredurías de seguros                                |           |           | 1         | 1          |
| 85                   | Educación   |           | 7         |           | 7          |
| 86                   | Actividades sanitarias  |           | 3         |           | 3          |
| 87                   | Asistencia en establecimientos residenciales                                |           | 1         |           | 1          |
| 88                   | Actividades de servicios sociales sin alojamiento                           |           | 4         | 1         | 5          |
| 94                   | Actividades asociativas   |           |           | 1         | 1          |
| 96                   | Otros servicios personales  | 4         | 1         | 1         | 6          |
| <b>Total general</b> |   | <b>79</b> | <b>31</b> | <b>21</b> | <b>131</b> |

Fuente: Registros oficiales del INAEM - Instituto Aragonés de Empleo.  
CEE, Centros Especiales de Empleo; CIS, Cooperativas de Iniciativa Social; Empresas de Inserción, EI.

En datos globales, el sector con la mayor cantidad de empresas es el de "*Servicios a edificios y actividades de jardinería*" (CNAE 81), con 15 empresas. Este sector incluye servicios de limpieza de edificios, mantenimiento de jardines y otros servicios auxiliares esenciales para la calidad de vida urbana y la sostenibilidad ambiental. La prevalencia de empresas en este sector refleja una demanda constante por servicios de mantenimiento y la creciente conciencia sobre la importancia de espacios verdes bien cuidados.

Le sigue el sector de "*Almacenamiento y actividades anexas al transporte*" (CNAE 52) con 13 empresas. Este sector es fundamental para la logística y la cadena de suministro, abarcando desde la gestión y operación de almacenes hasta servicios de manipulación de mercancías. La notable presencia de empresas en este sector subraya la importancia de la logística eficiente en una economía regional conectada, y representa una oportunidad clave para promover prácticas en Aragón que fomenten la eficiencia y sostenibilidad.

El "*Comercio al por menor, excepto de vehículos de motor y motocicletas*" (CNAE 47) tiene 12 empresas, reflejando la diversidad y dinamismo del comercio minorista. Estas empresas pueden incluir desde tiendas de alimentos hasta boutiques especializadas, todas ellas jugando un papel crucial en la economía local al satisfacer las necesidades diarias de los consumidores, desarrollando así prácticas justas y sostenibles en el comercio minorista, beneficiando tanto a las empresas de economía social como a los consumidores.

El sector de "*Educación*" (CNAE 85) cuenta con 7 empresas, destacando la presencia significativa de servicios educativos en la región. Este sector es vital para el desarrollo social y económico, y su representatividad en la tabla subraya la función esencial que desempeña en la estructura social.

Otros sectores con una presencia notable incluyen "*Otros servicios personales*" (CNAE 96) con 6 empresas, y "*Agricultura, ganadería, caza y servicios relacionados con las mismas*" (CNAE 01) y "*Confección de prendas de vestir*" (CNAE 14), ambos con 5 empresas. El sector de servicios personales se refiere específicamente al lavado y limpieza de prendas textiles y de piel. La agricultura y la confección de prendas, por su parte, representan sectores tradicionales con un fuerte impacto en la economía rural y urbana, respectivamente. La contratación pública responsable en estos sectores puede fomentar la sostenibilidad y apoyar a las comunidades locales.

Es interesante observar que varios sectores tienen una única empresa registrada. Estos incluyen "*Silvicultura y explotación forestal*" (CNAE 02), "*Industria del papel*" (CNAE 17), "*Artes gráficas y servicios relacionados con las mismas*" (CNAE 18), "*Fabricación de productos de caucho y plásticos*" (CNAE 22), "*Fabricación de material y equipo eléctrico*" (CNAE 27), "*Otras industrias manufactureras*" (CNAE 32), "*Venta y reparación de vehículos de motor y motocicletas*" (CNAE 45), "*Actividades de las sedes centrales; actividades de consultoría de gestión empresarial*" (CNAE 70), "*Servicios técnicos de arquitectura e ingeniería; ensayos y análisis técnicos*" (CNAE 71),

"Publicidad y estudios de mercado" (CNAE 73), "Otras actividades profesionales, científicas y técnicas" (CNAE 74), "Actividades relacionadas con el empleo" (CNAE 78), "Asistencia en establecimientos residenciales" (CNAE 87), y "Actividades asociativas" (CNAE 94). Estas empresas representan nichos específicos de la economía que, pese a estar menos diversificados en términos de número, son esenciales en sus respectivas áreas, aportando valor y especialización, con prácticas empresariales diferentes, fomentando el crecimiento y sostenibilidad de estas empresas, asegurando que sus prácticas contribuyan a un desarrollo equilibrado.

El sector manufacturero está representado por varias categorías. "Industria de la alimentación" (CNAE 10) y "Industria química" (CNAE 20) cada una con 3 empresas, y "Fabricación de vehículos de motor, remolques y semirremolques" (CNAE 29) con 2 empresas, son algunos ejemplos. Estos sectores son cruciales para el desarrollo industrial y la producción de bienes, y su presencia refleja la capacidad productiva y la innovación tecnológica de la región.

Sectores como "Recogida, tratamiento y eliminación de residuos; valorización" (CNAE 38) y "Actividades sanitarias" (CNAE 86), cada uno con 3 empresas, subrayan la importancia de la sostenibilidad y la salud pública. La gestión de residuos es vital para el medio ambiente y la salud comunitaria, mientras que los servicios sanitarios son esenciales para el bienestar general de la población.

Los servicios técnicos y profesionales también están bien representados, aunque con menor número de empresas. "Actividades jurídicas y de contabilidad" (CNAE 69) con 3 empresas, y "Servicios técnicos de arquitectura e ingeniería" (CNAE 71) con una empresa, son fundamentales para el funcionamiento empresarial y el desarrollo de infraestructuras. Estos servicios proporcionan el soporte necesario para la operatividad de negocios y el desarrollo de proyectos de construcción y urbanización.

En términos generales, la Tabla 7 proporciona una visión detallada de la distribución de empresas de economía social en Aragón, destacando tanto la diversidad como la especialización de la economía. Cada sector, con sus respectivas empresas, contribuye significativamente al tejido económico y social de la región. Los datos reflejan la estructura compleja y multifacética de la economía aragonesa, donde sectores tradicionales y emergentes coexisten y se complementan, impulsando el desarrollo sostenible y el bienestar de la comunidad.

Otro elemento a considerar es la importancia de cada tipo de los tres tipos de entidad en los distintos sectores. En primer lugar, los Centros Especiales de Empleo de iniciativa social (CEE) tienen una presencia destacada en sectores como "Almacenamiento y actividades anexas al transporte" (13 empresas), "Servicios a edificios y actividades de jardinería" (11 empresas), y "Comercio al por menor, excepto de vehículos de motor y motocicletas" (8 empresas). Estos

centros son cruciales para facilitar la integración laboral de personas con discapacidad, ofreciendo empleo protegido.

En segundo lugar, las Cooperativas de Iniciativa Social (CIS) son menos numerosas, pero tienen un impacto significativo en sectores como "Educación" (7 empresas) y "Actividades sanitarias" (3 empresas). Estas entidades se enfocan en la inserción sociolaboral de personas que precisan especial atención, proporcionando apoyo y formación para la integración en el mercado laboral.

En tercer lugar, las Empresas de Inserción (EI) son las más limitadas en número, pero juegan un papel importante en sectores como "Comercio al por menor, excepto de vehículos de motor y motocicletas" (3 empresas), y "Servicios a edificios y actividades de jardinería" (3 empresas). Estas empresas ayudan a personas en situación de vulnerabilidad a reintegrarse en el mercado laboral mediante un empleo remunerado y programas de formación.

Si atendemos a la distribución de estos modelos organizativos por sector económico, cabe señalar el sector "Servicios a edificios y actividades de jardinería" (CNAE 81), un sector clave para la inclusión laboral y la sostenibilidad. Este sector tiene el mayor número de empresas (15), distribuidas entre CEE (11), CIS (1) y EI (3). Asimismo, el sector "Almacenamiento y actividades anexas al transporte" (CNAE 52) agrupa a 13 empresas, todas categorizadas como CEE, reflejando la importancia de este sector en la logística y el transporte. Además, el sector "Comercio al por menor, excepto de vehículos de motor y motocicletas" (CNAE 47) tiene 12 empresas distribuidas entre CEE (8), CIS (1) y EI (3), este sector muestra la relevancia del comercio minorista en la economía social.

Teniendo en cuenta estos datos, la contratación pública responsable por parte del Gobierno de Aragón puede jugar un papel crucial en promover prácticas empresariales sostenibles y socialmente inclusivas, apoyando a las empresas sociales y asegurando que los beneficios del desarrollo económico sean ampliamente compartidos.

### 3. Dificultades para la contratación pública desde la economía social

Como hemos dicho en la introducción, la contratación pública es un instrumento estratégico de los Estados de la UE que, desde sus administraciones públicas, pueden utilizar para desplegar políticas públicas y sociales. Forma parte de las reglas de juego del marco jurídico, procedimental y burocrático, pero, se percibe de distinto modo en función del rol con el que se participa del sistema. Las reglas están claras y las teorías también, otra cosa son las formas de aplicación y las interpretaciones desde distintos sectores, puestos y funciones. En este apartado, se analizarán las principales dificultades que enfrentan las entidades de economía social en Aragón al acceder a la contratación pública, así como las oportunidades y ventajas que esta contratación puede ofrecerles a partir del trabajo de campo realizado.

La Ley de Contratos del Sector Público 2017 (LCSP) en España se vive de manera **ambivalente** por parte de las empresas y las entidades sociales. Por un lado, tanto empresas capitalistas como de economía social valoran la ley positivamente porque promueve la transparencia, la igualdad de oportunidades y la competencia en el acceso a contratos públicos. Esto permite participar en licitaciones bajo reglas predecibles. Sin embargo, también perciben la normativa como farragosa, complicada, con requisitos administrativos y legales que resultan costosos y difíciles de gestionar, especialmente para pequeñas y medianas empresas o entidades que no cuentan con departamentos especializados en estos procesos.

En el caso de las entidades de economía social, se valora positivamente que la LCSP incorpore criterios sociales y medioambientales. Esto hace que en el procedimiento no solo cuenten el precio de los bienes y servicios a contratar. Este es un factor clave para promover unas formas u otras en la contratación pública estratégica. Se percibe como el elemento de vinculación más clara y directa con la economía social. Sin embargo, **ni se conoce ni es tan obvio** para las personas responsables de la gestión de las administraciones públicas. Al mismo tiempo, en el sector de la economía social, también **falta conocimiento de las oportunidades** y de las posibilidades que permite el marco legal actual. Mientras que se observa una cierta preocupación por la entrada de grandes corporaciones que, aprovechando los resquicios legales, crean entidades sociales "instrumentales" para acceder a las licitaciones, lo que puede desvirtuar los principios anteriores y pone en desventaja a las entidades genuinas. En cualquier caso, la primera dificultad está en la relación **entre burocracia y recursos limitados** para participar en procesos de contratación que se consideran complicados.

Desde las entidades de economía social en Aragón, la contratación pública se intuye relevante, pero no se ve ni sencilla, ni fácil, ni habitual; pesa más el **"temor a lo desconocido"** por las complejidades y desafíos, tanto reales como imaginados, que dificultan la participación de estas organizaciones en los procesos de licitación pública. Al mismo tiempo, la contratación

pública también se ve como una **ventana de oportunidad** si abre el camino hacia la estabilidad y la consolidación en un contexto económico altamente competitivo.

El sector, como se ha mostrado, es heterogéneo y diverso. A pesar de su importancia social, estas entidades se enfrentan a una serie de obstáculos estructurales —por sus dimensiones, idiosincrasia, capacidad financiera y de gestión, entre otras— que dificultan su acceso a la contratación pública incluso antes de ponerse manos a la obra. En cierto sentido, adolecen de conocimiento y experiencia para ver y asumir las oportunidades que tiene el actual sistema de contratación pública. Algo que, por otra parte, se reproduce en la parte de gestión de las administraciones públicas. Ese **desconocimiento mutuo** dificulta el acceso y las posibilidades de las herramientas de contratación pública existentes. No obstante, cuando se supera esta dificultad las percepciones cambian radicalmente en ambas partes, tanto por quienes contratan como quienes son contratados.

Otra dificultad detectada es la **falta de definición en los procesos** de contratación respecto de qué opciones de la economía social se quieren impulsar, sin conculcar el principio básico de libre competencia. En algunos casos se destaca la generación de una **competitividad descompensada** de las licitaciones y concursos públicos. Esta situación se debe, en gran medida, a la **falta de distinción** entre los diferentes tipos de entidades de economía social por parte de las administraciones públicas al diseñar y adjudicar contratos. Cuando un contrato público se orienta de manera genérica hacia la economía social, las entidades como los CEE suelen verse favorecidas debido a su estructura de costos más favorable. Los CEE disfrutan de ventajas económicas significativas, como exenciones fiscales y subvenciones que reducen considerablemente sus costos operativos, lo que les permite ofrecer precios más bajos en comparación con otras entidades de economía social. Esta disparidad en las condiciones competitivas hace que otras entidades, como las empresas de inserción, perciban una cierta desventaja y opten, en muchos casos, por no participar en determinados procesos de licitación. Como se ha apuntado, las Empresas de Inserción, que también tienen una misión social crítica, enfrentan mayores costos debido a sus obligaciones sociales y reciben menos apoyo en forma de subvenciones, lo que las deja en una posición menos favorable frente a los CEE.

Este problema se agrava por la estructura general de los contratos públicos, que a menudo están **diseñados para atraer a empresas con capacidades financieras y operativas significativas**. La tendencia de la administración pública a emitir contratos de gran envergadura o macro lotes favorece a las corporaciones que pueden asumir mayores riesgos y gestionar proyectos de mayor escala. Esto deja fuera a la mayoría de las entidades de economía social, ya que éstas no pueden competir en igualdad de condiciones debido a sus recursos limitados. Esto produce una dinámica perversa, pues la falta de acceso a estos contratos reduce las oportunidades de crecimiento y limita la capacidad para cumplir con su misión social en la comunidad.

Otro obstáculo significativo para las entidades de economía social es la **variabilidad en los tiempos de pago** por parte de las administraciones públicas. Los retrasos en los pagos ponen en riesgo la estabilidad financiera de estas organizaciones, especialmente para aquellas que operan con márgenes de beneficio estrechos y que dependen de un flujo de caja constante para mantener sus operaciones. Aunque las directrices establecen plazos máximos para los pagos, la práctica más común es que muchas entidades aún enfrentan dificultades debido a la falta de cumplimiento de estas normas por parte de algunas administraciones. Este problema se ve exacerbado por la falta de mecanismos efectivos para asegurar el cumplimiento de estos plazos, lo que crea un entorno de **incertidumbre financiera** que puede desalentar a las entidades de economía social de participar en la contratación pública.

A pesar de estas dificultades, la contratación pública también ofrece **oportunidades** significativas para las entidades de economía social en Aragón. Una de las principales ventajas de acceder a contratos públicos es la posibilidad de lograr una mayor **estabilidad financiera**. A diferencia del sector privado, donde las fluctuaciones del mercado pueden impactar severamente la demanda de servicios, la contratación pública suele ofrecer un volumen de trabajo más constante y predecible. Esto permite a las entidades de economía social planificar con mayor seguridad y definir sus actividades de manera más estratégica. Además, la participación en contratos públicos puede proporcionar una fuente de ingresos más estable, lo que es crucial para las entidades que dependen de subvenciones y donaciones, que pueden ser variables e inciertas.

Otra ventaja importante de la contratación pública es la **reserva de mercados** específicos para las entidades de economía social. En algunos sectores, como el transporte o los servicios de mudanza, se han implementado ejemplos que limitan la competencia a entidades de economía social, lo que les permite participar de los procesos de forma ajustada a sus capacidades. Estas reservas aseguran un flujo de trabajo —relativamente constante— para las entidades de economía social y las sitúan como actores clave en la provisión de servicios públicos. Esta posición facilita su estabilidad en su financiación, reforzando su papel como proveedores de servicios que contribuyen al bienestar social y económico.

Además, la contratación pública es un **catalizador para la innovación** dentro de las entidades de economía social. Las necesidades específicas de la administración pública pueden abrir nuevas áreas de negocio para estas organizaciones, permitiéndoles desarrollar y ofrecer servicios que no estaban disponibles anteriormente en el mercado. Un ejemplo es el caso de MAPISER. Como empresa de inserción aragonesa desarrolló un servicio de atención telefónica para menores en respuesta a una necesidad identificada por la administración. Este tipo de iniciativas muestran la capacidad de las entidades de economía social para innovar y su habilidad para responder a las necesidades emergentes de la comunidad de manera efectiva y eficiente. La innovación, en este sentido, refuerza la posición de estas entidades en el mercado y abre oportunidades de negocio que permiten diversificar las fuentes de ingresos.

Sin embargo, para que las entidades de economía social puedan aprovechar plenamente estas oportunidades, es necesario que las administraciones públicas adopten una **postura más proactiva y favorable** hacia la contratación con estas organizaciones. Esto requiere, en primer lugar, una estrategia clara y bien definida de contratación pública responsable, que contemple específicamente la participación de entidades de economía social. Es necesario ampliar el conocimiento del conjunto de actores del sistema. La definición e implementación de una estrategia de este tipo garantizaría que las organizaciones de la economía social tengan acceso a oportunidades de la contratación pública y, viceversa, desde el sector público es posible definir qué políticas se quieren impulsar utilizando la herramienta del gasto público.

Por eso, el éxito de cualquier estrategia de contratación pública responsable pasa por la **formación y el conocimiento** de los técnicos de contratación sobre los modelos y posibilidades que ofrece la economía social. El desconocimiento de las especificidades de estas entidades y los servicios que ofertan constituye una barrera significativa para su participación en la contratación pública. Para superar este obstáculo, es básico contar con las plataformas de economía social existentes e impulsar aquellas que sean necesarias. La difusión de información de los modelos de contratos posibles y de experiencias previas exitosas permite ampliar las oportunidades. Esta formación facilita que los técnicos puedan distinguir mejor entre los diferentes tipos de entidades de economía social y diseñen contratos que se ajusten mejor a los propósitos que se pretenden.

Esto va ligado a la **creación de un catálogo** o catálogos **de servicios** ofrecidos por las entidades de economía social. Conocer la oferta es la base para la gestión posterior desde las administraciones. Este catálogo, que debería ser actualizado y mantenido tanto por la administración como por las plataformas de economía social, serviría como una referencia práctica para los responsables de contratación, ayudándoles a identificar rápidamente qué servicios pueden ser proporcionados por la economía social y cuáles son las entidades más adecuadas para ello. Esto agilizaría los procesos de la contratación pública con estas entidades y promovería una mayor transparencia y un mejor ajuste entre la oferta y la demanda de servicios.

Otro elemento a considerar es la **revisión de las prácticas de contratación** orientadas por la simplificación de procesos desde el lado gestor, o dicho más llanamente, por la mera comodidad. Persisten hábitos organizacionales y, en el fondo, culturales dentro de las administraciones públicas que dificultan la adopción de prácticas de contratación novedosas e inclusivas. Una es la tendencia a preferir la contratación con grandes empresas a través de macro lotes. Esto responde en gran medida a la suposición de que estas empresas ofrecen más seguridad y estabilidad, especialmente en términos de capacidad financiera y operativa. Cambiar estos usos requiere un esfuerzo concertado para mostrar que las entidades de economía social no solo son capaces de cumplir con los contratos, sino que también pueden ofrecer servicios de alta calidad que contribuyen al bienestar social y económico.

En esa misma línea, junto al desconocimiento, otro obstáculo es la **resistencia al cambio** dentro de las administraciones, que a menudo se traduce en una falta de voluntad para experimentar con nuevos modelos de contratación. Esta resistencia puede estar motivada por el temor a los riesgos asociados con la contratación de entidades que, aunque parte de la economía social, no tienen la misma trayectoria o reconocimiento que las grandes empresas. Para superar esta barrera, es crucial que las administraciones se abran a la idea de pilotar formas de contratación, apoyadas por **mecanismos de seguimiento y evaluación** que permitan ajustar y mejorar los procesos a medida que se implementan.

El acceso a la contratación pública por parte de las entidades de economía social en Aragón enfrenta desafíos que van desde la competencia no genuina en los concursos públicos hasta la falta de conocimiento y comprensión por parte de los responsables de contratación. Sin embargo, es posible identificar las oportunidades significativas que la contratación pública ofrece a estas entidades. Con las políticas adecuadas y un enfoque más ajustado por parte de las administraciones públicas, las entidades de economía social en Aragón pueden superar estos desafíos y convertirse en actores clave en la provisión de servicios públicos que contribuyan al bienestar de toda la comunidad. Un elemento clave es que las administraciones públicas como las plataformas de economía social trabajen juntas para crear un entorno en el que estas entidades puedan florecer y cumplir con su misión social de manera efectiva y sostenible. En el Cuadro 1 se sintetizan los elementos anteriores.

**Cuadro 1. Elementos para el diagnóstico I.**

|   |  |
|---|--|
| <b>1. Competencia desigual</b>                        | Las empresas de inserción tienen dificultades para competir con los Centros Especiales de Empleo de iniciativa social debido a las diferencias en la estructura de costes y subvenciones. Éstos tienen ventajas financieras significativas que les permiten ofrecer precios más bajos. |
| <b>2. Falta de conocimiento técnico</b>               | Los técnicos de las administraciones públicas a menudo carecen de conocimiento sobre los modelos de contratos existentes y las capacidades de las empresas de economía social, lo que dificulta la creación de oportunidades adecuadas.  |
| <b>3. Problemas de liquidez</b>                       | Las fluctuaciones en los pagos de las administraciones públicas pueden causar problemas de flujo de caja para las empresas de economía social, obligándolas a buscar líneas de crédito o apoyo financiero externo.   |
| <b>4. Cultura administrativa de macro lotes</b>       | La tendencia de la administración a trabajar con contratos grandes y empresas de mayor tamaño dificulta la participación de entidades de economía social más pequeñas.   |
| <b>5. Visibilidad en los sistemas de contratación</b> | Si las empresas no están correctamente registradas como empresas de inserción o centros especiales de iniciativa social de empleo, en los sistemas de contratación pública, pueden quedar invisibles en los procesos de licitación.  |
| <b>6. Falta de diálogo y transparencia</b>            | La ausencia de mesas de diálogo regulares entre las administraciones públicas y las entidades de economía social puede llevar a malentendidos y pérdida de oportunidades.  |
| <b>7. Cambios en los procesos de contratación</b>     | La transición a sistemas de contratación digitales ha presentado desafíos para algunas entidades que no estaban preparadas para el cambio.   |
| <b>8. Falta de una estrategia clara</b>               | La ausencia de una estrategia definida y de responsables específicos para promover la contratación con empresas de economía social dentro de las administraciones públicas limita las oportunidades.   |
| <b>9. Desconocimiento de la oferta</b>                | La falta de un catálogo actualizado de servicios ofrecidos por las entidades de economía social dificulta que los responsables de gestión de las administraciones públicas conozcan las capacidades reales del sector.   |
| <b>10. Subrogación de personal</b>                    | En algunos casos, los requisitos de subrogación de personal pueden presentar obstáculos para las entidades de economía social que quieren acceder a ciertos contratos.   |

## 4. Administraciones públicas aragonesas y contratación pública con entidades de la economía social.

Cualquier proceso de contratación cuenta, al menos, con dos partes: la contratante y la contratada. En este apartado, tal como se ha indicado en la introducción de este informe, se revisan los factores que favorecen y/o dificultan a las administraciones públicas aragonesas en sus diferentes ámbitos —autonómico, comarcal y municipal— para adoptar iniciativas de contratación pública con entidades de la economía social.

Como es bien sabido, los sistemas y modelos de contratación pública van más allá de su dimensión jurídica y normativa. Tienen **efectos estructurales**, primero, en la gestión y organización de las administraciones; segundo, en las empresas, entidades y particulares que tienen que relacionarse con ellas; tercero, en la configuración de dinámicas societales que afectan a la vida cotidiana de la gente. Se crean espacios de interacción que, a su vez, crean lógicas simbólicas, oportunidades de negocio y formas de poder donde se mueven dinero e influencias. Es un mercado singular y un mecanismo para modelar la sociedad en su conjunto, que no surge de la nada.

Los hábitos institucionalizados se mantienen en el tiempo generando **una cultura organizacional** desde la que analizar el conjunto de las actividades y procesos. En el caso de Aragón, como en el resto de España, las inercias propias de las administraciones públicas vienen lastradas, —en buena medida injustamente—, por el archiconocido ‘vuelva usted mañana’ que describió Larra en el s. XIX. Los cambios producidos en el s. XX, con la consolidación de la democracia —construida a partir de la Constitución de 1978— y la incorporación a la Unión Europea (1986) han transformado radicalmente la función pública y las administraciones aragonesas y españolas. Así, La modernización de las administraciones públicas españolas ha venido impulsada por la convergencia europea iniciada a mediados de la década de los 80 y los cambios tecnológicos posteriores. No obstante, perdura un modelo distinto del nórdico y otros del norte de Europa donde la influencia luterana introduce condicionamientos culturales distintos, por ejemplo: la confianza en las instituciones, la repulsa colectiva a la mentira o el estigma de la corrupción.

En ese contexto se han de situar también los procedimientos actuales y el marco normativo relacionado con la contratación pública. De hecho, la implementación de las directivas europeas sobre contratación pública en España ha revelado las dificultades en su aplicación, donde la **burocratización** extrema de la normativa y de la ‘tradicional’ española ocupa un papel central. La intención de las directivas europeas era fomentar un entorno más ágil, dinámico y eficiente, que permitiera a diversos actores, incluidos aquellos de la economía social como

pequeñas empresas y cooperativas, participar activamente en los procesos de contratación pública. Sin embargo, en la práctica, la percepción de la realidad es muy distinta. En lugar de facilitar el acceso y promover la competencia, la puesta en práctica de la normativa española ha construido un laberinto burocrático que obstaculiza la participación efectiva, especialmente para aquellos actores que no cuentan con los recursos para navegar en este entorno complicado.

Uno de los problemas más destacados es la **falta de más personal especializado** en los servicios de contratación pública. Esta carencia no solo limita la capacidad de las administraciones para gestionar los procesos de contratación de manera eficiente, sino que también refleja una deficiencia estructural en la formación y valoración de estos roles. El miedo a la corrupción y la presión constante ejercida por los controles internos han generado lo que denominan como **atmósfera de temor**. Ésta inhibe la innovación y perpetúa prácticas obsoletas. Los funcionarios encargados de la contratación pública, en lugar de buscar soluciones adaptativas, flexibles y posibles en la norma, tienden a adherirse a procedimientos tradicionales que no solo son ineficaces, sino que también ralentizan el proceso de contratación.

Además, bajo capa de cuidar y garantizar el cumplimiento de las normas, el **exceso de intervención** por parte de los órganos de control añade una capa adicional de complejidad e incertidumbre. Esta visión intervencionista contrasta con la necesidad de agilidad y adaptación en la contratación pública, creando un entorno en el que la seguridad jurídica es frágil. Las decisiones de contratación se encuentran constantemente bajo un escrutinio que paraliza a los propios funcionarios y genera un clima de desconfianza. En este contexto, la flexibilidad, tan necesaria para responder a las realidades cambiantes del mercado y a las necesidades de los diversos órganos contratantes, es casi inexistente.

La cultura administrativa en España, centrada en el **control ex-ante**, exagera aún más estos problemas. Al priorizar la corrección de los procedimientos previos a la licitación por encima de la ejecución efectiva de los contratos, se establece una dicotomía perjudicial para la eficiencia y el logro de objetivos contractuales. Este enfoque genera un desequilibrio donde se dedica una cantidad desproporcionada de recursos y atención a la fase preparatoria, mientras que la fase de ejecución es relegada, afectando el resultado final de los contratos.

Una propuesta que aborde estos desafíos ha de incluir el empoderamiento de las personas que están en los servicios de contratación pública mediante la dotación de más recursos y una mayor formación para el personal. Sin embargo, este cambio no puede limitarse a un simple incremento de personal y recursos; requiere una **transformación cultural** —de las inercias mencionadas antes— que permita a las personas que conforman las administraciones públicas adaptarse con mayor eficiencia y flexibilidad a las posibilidades y necesidades de los objetos y fines para los que se pone en marcha el sistema.

Por ejemplo, fomentar la compra conjunta entre varias administraciones puede ser una estrategia efectiva para mejorar el poder de negociación y facilitar la inclusión de entidades más pequeñas en los procesos de contratación. Esto requiere de algo distinto a más normas y más juristas. Hacen falta personas y, también, **falta una 'poda'**. Se percibe una **sobrerregulación** legislativa respecto de la contratación pública como un problema que va más allá de la contratación misma, afectando también a otros sectores como, por ejemplo, la investigación científica. La lentitud administrativa impide responder a las necesidades inmediatas creando cuellos de botella derivados de la falta de agilidad en procesos de compra y contratación. La rigidez administrativa y la complejidad normativa impuestas por esta sobrerregulación dificultan la ejecución eficiente de proyectos y también desincentivan la participación de actores clave que podrían contribuir significativamente al desarrollo y la innovación. En lugar de crear un entorno de claridad y transparencia, el actual modelo ha generado un sistema donde las propias administraciones públicas, abrumadas por la complejidad normativa, intentan constantemente evadir las regulaciones, lo que a su vez genera un círculo vicioso de ineficiencia y desconfianza.

De este modo, se observa que la situación actual de la contratación pública en España y, por tanto, en Aragón, es un reflejo de una serie de **problemas sistémicos** que requieren una solución integral: la burocratización extrema, la falta de personal especializado, el intervencionismo desmedido y la cultura del control ex-ante son obstáculos que deben ser superados para que las directivas europeas cumplan su objetivo de crear un mercado más inclusivo y eficiente. Las estrategias de solución pasan por un cambio cultural, un rediseño de la normativa y una mayor flexibilidad administrativa que permita avanzar hacia un sistema de contratación pública que realmente sirva a los intereses de la sociedad y promueva la participación de todos los actores relevantes, incluyendo a las entidades de la economía social.

Así, la puesta en práctica de formas de contratación pública, innovadoras y adaptadas a las características específicas de las entidades de economía social es una oportunidad para que las administraciones públicas en Aragón cumplan con sus objetivos sociales y medioambientales de manera más efectiva. Las entidades de economía social no son meros actores económicos, sino agentes de cambio que contribuyen de manera significativa a la cohesión social, la inclusión y el desarrollo sostenible. Al facilitar su acceso a la contratación pública, las administraciones pueden aprovechar el potencial de estas organizaciones para generar un impacto positivo más amplio, tanto en términos económicos, como en términos de equidad y justicia social.

Ahora bien, son **las personas** que gestionan el día a día de las administraciones quienes juegan un papel crucial en el éxito de estos procedimientos. Ese es el primer peldaño para cualquier paso siguiente. Si están convencidas de ello, lo demás se dará por añadidura. Si saben de primera mano cuáles son las características y las ventajas de las entidades de economía social en la contratación pública, la percepción cambia. Contarán con elementos de calidad que van más allá del precio. Después, esa dimensión cualitativa es la que se ha de objetivar en los

procedimientos para que no sea un ejercicio arbitrario y meramente ideológico. Más allá de la creación de normativas y políticas que favorezcan la inclusión de criterios sociales en los procesos de contratación, es necesario un **compromiso activo por parte de los funcionarios y responsables** en la toma de decisiones.

Uno de los principales obstáculos identificados es la **limitada visión** —por no decir, cierta cerrazón— en los procesos de intervención para valorar aspectos que no se limiten únicamente al cumplimiento restrictivo de la legalidad y los criterios económicos. Esto se debe, en parte, a la falta de formación y sensibilización sobre la importancia de los criterios sociales y su impacto en la comunidad. Por eso, es esencial la actualización de las personas que cumplen la función interventora, para mejorar y aplicar de manera más efectiva los criterios sociales en los procesos de contratación. Si toda norma es interpretable, también en este ámbito hay márgenes. Como se decía en una de las entrevistas: *«Hay una visión muy interventora, muy interventora estilo Torquemada. No muy interventora posibilista del tipo 'estamos en el mismo barco', vamos a hacerlo todos juntos. No, es muy interventora del tipo 'sálvese quien pueda'. En ese sálvese quien pueda, aquellos que tienen poder de firma no buscan en la norma los límites de lo posible».*

Los procedimientos están marcados por el **miedo circulante**: nadie se quiere equivocar, nadie quiere asumir riesgos. Por eso, cuando alguien que tiene que tomar una decisión dice que no lo ve. Suele estar más conectada a lo que se ha hecho 'siempre' que a lo que se puede hacer porque la propia legislación lo permita: *«no se ha hecho nunca así, jamás lo hemos hecho. No quiero ser el pionero, no me expongo y pongo trabas. Y entonces esa es la tormenta perfecta. Porque tú, aunque desde el ámbito político o de los que quieren intentar cambiar cosas porque la ley lo posibilita, chocan frontalmente con la concepción burocrática de gente que le falta formación, tiene una cultura administrativa como la que describo, esto en términos generales, como la que describo, entonces eso es uno de los nudos gordianos que hay que deshacer en las administraciones en general».*

Esto no es un fenómeno aislado, sino resultado de un entorno laboral donde se ha incrementado la 'lógica de control', —excesivo y paralizante...— por un temor omnipresente a la corrupción y a los errores. Este temor ha derivado en un fenómeno que podríamos denominar **"macartismo burocrático"**, donde cualquier acción o decisión puede ser interpretada como colusión o corrupción, lo que paraliza a los funcionarios y limita su capacidad para actuar de manera proactiva.

En lugar de fomentar una colaboración orientada a la resolución de problemas y al cumplimiento eficiente de los objetivos y políticas públicas, la práctica se caracteriza por una visión intervencionista extrema. Esta mentalidad se asemeja más a la inquisición mencionada que a una administración 'posibilista', en la que todos los actores deberían trabajar en conjunto para lograr el bien común. La consecuencia directa de este enfoque es la creación de un ambiente de mera supervivencia funcional y adaptación donde las y los funcionarios,

especialmente quienes cuentan con poder de firma, se centran en protegerse a sí mismos en lugar de explorar los límites de lo posible dentro del marco normativo. El miedo a ser pioneros o a introducir innovaciones se ha convertido en la rutina, lo que perpetúa prácticas obsoletas y limita la capacidad de la administración para evolucionar. Se repite el viejo refrán de 'en la feria de Valverde, el que más pone, más pierde'. La inercia burocrática y el miedo al cambio están extendidos y arraigados. Cualquier intento de reforma tendrá que enfrentarse a una resistencia considerable, tanto de quienes que se sienten cómodos con el *statu quo* como de quienes que temen las consecuencias de cambiarlo.

Este entorno de **desconfianza y aversión al riesgo** alimenta el colapso en las administraciones públicas. A pesar de que existen leyes y regulaciones que permiten y, en algunos casos, fomentan la innovación y la flexibilidad, la mentalidad burocrática dominante actúa como un freno casi insuperable. Los intentos de cambio, aunque respaldados por la legislación y la voluntad política, chocan constantemente con una cultura administrativa que se resiste a cualquier desviación de los usos establecidos. Esta resistencia al cambio retrasa la implementación de nuevas prácticas y procedimientos, dejando a las administraciones en un estado de estancamiento en comparación con el sector privado, que ha demostrado ser mucho más ágil y adaptativo.

El contraste entre el sector público y el privado es particularmente doloroso y evidente. Mientras que el sector privado ha avanzado de forma significativa, experimentando con nuevas formas de gestión, contratación y servicios, la administración pública se ha quedado rezagada, atrapada en un ciclo de inercia burocrática. Esta falta de iniciativa no solo es una pérdida de oportunidades para mejorar la eficiencia y la inclusión, sino que también pone en evidencia una incapacidad estructural para aprender de las mejores prácticas del sector privado y adaptarlas al contexto público.

En el caso de la contratación de las entidades de la economía social requiere de una acción en distintos planos que incluya la formación de los funcionarios, para dotarlos de las herramientas necesarias, el conocimiento del sector, alcance y posibilidades, así como de un cambio cultural y organizacional que promueva la innovación, la adaptabilidad y la flexibilidad. Además, se ha de revisar desde dentro del propio sistema, —por las propias personas que participan de su día a día— el marco de controles y supervisión. Sin renunciar a la lucha contra la corrupción y la mala praxis, se permita a los funcionarios actuar con mayor autonomía y confianza en la toma de decisiones.

Esto pasa también por abordar desde la práctica los efectos que tienen las teorías. Es decir, *«hay una concepción teórica desde un entorno del derecho y de despacho que no han aterrizado»* en las dinámicas cotidianas. Por eso, como se apuntaba en varios momentos de la investigación *«no pondría a nadie en la intervención sin haber pasado por la gestión»*.

Este es un aspecto clave. No es suficiente con superar un proceso selectivo y unas oposiciones, por muy exigentes que sean. Se requiere una experiencia en el otro lado de la propia administración, las y los gestores tienen una visión complementaria de la contratación pública: *«conozco mucha intervención de gente que saca la oposición, se mete de interventor, no ha pasado por lo que es una gestión, o convocar una ayuda, una subvención, hacer un contrato, hacer becas, enfrentarse a la realidad del mundo, porque entonces tu mirada va a estar siempre sesgada. No vas a tener una visión objetiva»*. Cuando convergen gestión e intervención, la administración pública funciona de manera más eficiente y ágil.

La formación especializada y la experiencia son las bases para afrontar con éxito los problemas de gestión en cualquier organización, también en las administraciones públicas. Esto pasa por dedicar tiempo y planificación. Igual que no se hace una hora si no pasan sesenta minutos o un 'gran reserva' si no se reposa el vino durante unos años, tampoco es posible mejorar los procesos de contratación si no se dedica tiempo a **especializar personas** en esa tarea.

De hecho, quienes conocen bien el funcionamiento de la administración pública apuntan a una mayor especialización, acompañada de una institucionalización, que permita gestionar mejor: *«hay un requisito, esa experiencia en contratación tendría que ser un sello que vaya aparejado a la persona que ha hecho el esfuerzo en formarse en una materia tan compleja y que eso cuente en futuros concursos, en futuros movimientos. Es que casi tendrías que tener un cuerpo de personas expertas en contratación que fueran solo las que pudieran ocupar puestos de contratación, pero eso no se si a los sindicatos quieren»*.

Si se compara las administraciones públicas con un sistema vivo, los procesos destinados a la contratación pública son una parte clave de su metabolismo. En esos procedimientos que interaccionan con el mundo exterior, las dinámicas internas tienen que estar bien coordinadas para funcionar, porque son parte del mismo organismo. Son dos planos que generan dos dinámicas complementarias y que han de estar sincronizados para generar resultados óptimos. Sin embargo, las inercias establecidas no han ido en esa dirección. *«Aquí hay como dos dinámicas. Una es la **visión gestora-contratadora**, —el comprador— y luego está la **visión interventora**. ¡Que está dentro del barco! Y estos dos no casan, porque el de intervención sospecha permanentemente del de compra y el de compra le tiene miedo todo el tiempo al de intervención»*.

A esto se ha de sumar un elemento colateral pero también implicado en los procedimientos: la **visión política**. Pese a las reticencias y a quienes consideran que se ha de separar lo político de la contratación pública, es evidente el peso que tiene en el Producto Interior Bruto (PIB). Además de ser una herramienta, la contratación ocupa una dimensión muy relevante de la acción política de las administraciones, que no dejan de ser instrumentos al servicio de los gobiernos elegidos democráticamente en un estado social y democrático de derecho: *«se puede hacer política con la contratación. Si hay algo que pesa el 18% del PIB y no se puede hacer política, estás desaprovechando una oportunidad»*. Esto añade otro factor, el conocimiento mínimo de las mimbres en materia de contratación pública que han de tener los responsables políticos,

sean alcaldes, directores generales o consejeros e incluso investigadores de proyectos y jefes de unidades proponentes en distintas entidades públicas, no sólo los técnicos especialistas en gestión. Así se identifica un paso más mejorar, *«de alguna manera también hay que trasladar una cultura de contratación pública y de libre mercado y de dentro de lo posible. Es decir, con flexibilidad pero que esa formación mínima por parte de las unidades peticionarias también tiene que existir. Digamos que si todo fluyera y que cada uno barriera su patio de escalera nos permitiría una mayor gestión basada en la confianza. Yo creo que la confianza es la palabra»*.

En este momento, quienes tienen una visión de conjunto muestran un aspecto clave a resolver en la contratación pública, mucho antes de atender a lo relativo a la economía social, es decir: *«Una gestión basada en la sospecha y la desconfianza es demencial y paralizante. Entonces, digamos que necesitamos una **revolución de la confianza** y para eso se requiere una visión cultural de toda la potencialidad que puede dar el área de contratos, que es mucha. Tenemos que hacer una correcta taxonomía de lo que es un contrato público y lo que no lo es»*. Una clasificación taxonómica de la contratación pública conocida y reconocida, es esencial debido a las discrepancias en su identificación y aplicación.

Por ejemplo, un procedimiento existente y subutilizado es la **consulta preliminar de mercado**. Es un mecanismo legal que precede a la licitación pública. Aunque su implementación es compleja, sirve para estructurar eficazmente la subsiguiente licitación. Su importancia radica en su versatilidad para informar la elaboración de pliegos de condiciones, facilitando la incorporación obligatoria de cláusulas ambientales y sociales. Además, tiene carácter vinculante: las conclusiones derivadas de este proceso deben reflejarse en la contratación subsecuente. Aporta un potencial significativo como instrumento de contratación pública, aunque su aplicación actual es limitada.

Sin embargo, las consultas preliminares son instrumentos muy potentes que se usan muy poco *«por desconfianza, porque nunca se ha hecho así»*. Esta consulta no es una manera de dar ventaja a un proveedor sobre otro competidor. Al contrario, se trata de conocer cuáles son las características del mercado para hacer la mejor licitación y obtener el mejor servicio sin dilapidar el dinero público.

Como dicen en un documento de apoyo a la gestión de la Generalidad de Cataluña: *«Los únicos límites que marca la normativa cuando se realiza una consulta preliminar al mercado son no restringir la competencia, no falsear la competencia y no vulnerar los principios de no discriminación y transparencia. Las consultas preliminares se pueden hacer para cualquier tipo de contrato, no comportan ninguna obligación ni compromiso de contratar y el órgano de contratación, en caso que finalmente licite un contrato, lo podrá hacer mediante cualquiera de los procedimientos que establece la normativa vigente»*<sup>45</sup>. Esto, por ejemplo, es una vía para

---

<sup>45</sup> Véase, <https://contractacio.gencat.cat/web/.content/gestionar/regulacio-supervisio/dgcp-informes/consultas-preliminares-castellano.pdf>

identificar en el sector de la economía social aquellas entidades que pueden presentar unos servicios adecuados a las exigencias planteadas desde Europa.

Además, se percibe la necesidad de introducir mecanismos de equilibrio dinámico de la contratación pública. Se observa una tendencia a mostrar un alto nivel de entusiasmo durante las fases iniciales de licitación, lo que podría denominarse como una "*fase maníaca*"<sup>46</sup> e hiperactiva. Durante este periodo, se pone gran empeño en preparar y lanzar las licitaciones. Sin embargo, una vez adjudicado el contrato, parece disminuir el interés por su correcta ejecución, cayendo en una especie de "*fase depresiva*". Este comportamiento pone en riesgo el cumplimiento de los objetivos para los cuales se diseñan estos procesos. Para abordar este desafío, se han de equilibrar y fortalecer los servicios responsables, otorgándoles mayor flexibilidad y capacidad para intervenir en las distintas etapas del proceso. Asimismo, se debe mejorar la integración de las unidades involucradas en la formalización de la contratación pública, asegurando que las necesidades reales se reflejen adecuadamente en los contratos.

En estas dinámicas de gestión, es importante reconocer que no todas las unidades administrativas enfrentan los mismos desafíos ni operan bajo las mismas condiciones, lo cual influye en la forma en que abordan la contratación pública. Por ejemplo, una universidad y un ayuntamiento, especialmente uno de una pequeña localidad dispersa en el territorio de Aragón, tienen estructuras y necesidades muy distintas, lo que requiere un enfoque adaptado a cada caso. Es fundamental realizar un diagnóstico preciso de las particularidades de cada tipo de administración para desarrollar estrategias que optimicen la gestión de los contratos, garantizando que se alcancen los objetivos establecidos y se evite la despreocupación por la correcta ejecución una vez que los procesos han sido iniciados.

Para optimizar la contratación pública, es fundamental conformar **equipos multidisciplinares** que integren las **dimensiones jurídica, económica y técnica**. Son los tres pilares clave del sistema. Aunque los juristas son esenciales en estos equipos, es crucial que posean un perfil adaptado a las necesidades contemporáneas, combinando una sólida formación jurídica con una apertura hacia la tecnología, una sensibilidad social y medioambiental, y una vocación de mejora continua para incorporar la innovación.

Sin embargo, en la selección de administradores superiores se siguen primando los criterios jurídicos, sin valorar adecuadamente sus competencias tecnológicas o su sensibilidad hacia los nuevos desafíos sociales y ambientales. Este enfoque limitado no solo afecta la contratación pública, tratada como un procedimiento administrativo más que como un medio estratégico para alcanzar objetivos públicos, sino que también revela un problema sistémico en la gestión pública, donde la formación y selección de profesionales no están alineadas con las demandas actuales.

---

<sup>46</sup> Esta distinción aparece en un par de entrevistas. La analogía la atribuyen al profesor Gimeno Feliu.

Como nos decían «la contratación es un instrumento, no es el fin. No hacemos la contratación porque la contratación sea un fin público en sí misma. La contratación es un instrumento, es un procedimiento administrativo. Nuestra ley no es de contratos, es de procedimiento administrativo de la contratación pública. Igual que tenemos una norma de procedimiento administrativo común, ésta es de un procedimiento administrativo especial. ¿De qué va esto? De saber utilizar bien el procedimiento para lo que nosotros queramos, para los fines públicos, marcados por directrices políticas, pero que luego tienen que ser asumidas y canalizadas desde la organización».

Así las cosas, lo que se constata es que la legislación vigente en materia de contratación pública se centra en el procedimiento administrativo y el control presupuestario, más que en la compra como una decisión estratégica orientada a la inversión. La normativa actual está diseñada para gestionar el trámite administrativo, poniendo el énfasis en una de las partes del contrato, sin considerar el impacto o el resultado final de la contratación. A diferencia de otras jurisdicciones, donde se prioriza lo que se puede denominar **principio de resultado**, en España persiste una visión limitada en la que lo importante es el ahorro, sin importar tanto la calidad del bien o servicio adquirido. Este enfoque, que desatiende la valoración del resultado, refleja una falta de visión estratégica en la contratación pública, lo que afecta a la efectividad y el cumplimiento de los objetivos a largo plazo. También, obviamente, en lo que afecta a la economía social. En el Cuadro 2 se sintetizan los elementos para el diagnóstico.

**Cuadro 2. Elementos para el diagnóstico II.**

|   |   |
|---|---|
| 1. <b>Sobrerregulación y Complejidad Normativa:</b>             | La implementación de las directivas europeas en España ha resultado en una normativa extremadamente compleja, que en lugar de agilizar los procesos de contratación pública, los ha burocratizado aún más. Esto genera dificultades especialmente para las pequeñas empresas y entidades de la economía social, que se enfrentan a barreras significativas para participar en los procesos. |
| 2. <b>Falta de Personal y Cultura de Miedo:</b>                 | Los servicios de contratación pública en España están afectados por una escasez de personal especializado. Además, estos puestos no son atractivos debido al miedo a la corrupción y a las repercusiones de los estrictos controles internos, lo que desalienta a los funcionarios de innovar o aplicar cambios.  |
| 3. <b>Visión Interventora y Exceso de Control:</b>              | Existe una visión excesivamente intervencionista en la administración pública, que se enfoca en el control ex ante (previo a la ejecución) en lugar de en los resultados y el cumplimiento de los objetivos contractuales. Esto genera un entorno de incertidumbre y dificulta la agilidad en la contratación pública.  |
| 4. <b>Desconexión entre la Teoría y la Práctica:</b>            | A pesar de que la normativa permite la promoción de la economía social y la reserva de contratos para entidades de este sector, en la práctica la burocracia impide que estas disposiciones se implementen efectivamente. Hay una desconexión significativa entre la teoría y la práctica en la contratación pública.   |
| 5. <b>Necesidad de Empoderar los Servicios de Contratación:</b> | Para superar estos desafíos, es necesario empoderar los servicios de contratación pública, dotándolos de más recursos, formación y flexibilidad. También se propone fomentar la compra conjunta entre administraciones para mejorar el poder de negociación y facilitar la participación de entidades más pequeñas.   |
| 6. <b>Sobrerregulación como Obstáculo:</b>                      | La sobrerregulación en la legislación sobre contratación pública genera un entorno donde las administraciones intentan escapar de las normativas debido a su complejidad. Esto no solo afecta la contratación pública, sino también otros sectores como la investigación científica.  |
| 7. <b>Cambios legislativos necesarios:</b>                      | Para garantizar un marco legal que realmente favorezca a las entidades de economía social, es necesario considerar cambios en la legislación vigente. La Ley de Contratos del Sector Público debería ser revisada para incluir de manera explícita la posibilidad de aplicar criterios sociales más allá de los mínimos legales,  |

|  |  |
|--|--|
|  | permitiendo a las administraciones públicas priorizar a las entidades de economía social genuinas en sus procesos de contratación. Este cambio legislativo también debería abordar la cuestión de la interpretación restrictiva de la ley por parte de algunos interventores, asegurando que los criterios sociales no se vean como un obstáculo, sino como una oportunidad para mejorar la calidad de los servicios públicos y promover un desarrollo económico más justo y sostenible. |
|--|--|

Elaboración propia.

## 5. Propuestas para la estrategia aragonesa de contratación pública con entidades de economía social.

La contratación pública es tanto un procedimiento como un instrumento de las administraciones públicas. Transciende el propio proceso pudiendo incorporar elementos para ser socialmente responsable. No sólo se debe comprar con criterios de precio y calidad de servicio. Es posible ampliar la mirada y las expectativas. Esto ha convertido a la contratación pública en un elemento crucial en la gestión moderna de las administraciones, reflejando un cambio paradigmático en cómo los gobiernos y las instituciones abordan sus procesos de adquisición y contratación. Este enfoque se fundamenta en un marco normativo extenso, que incluye la Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público y, en el contexto específico de Aragón, la Ley 11/2023 de uso estratégico de la contratación pública. Estas leyes establecen las reglas de juego y definen el uso estratégico de la contratación pública como una herramienta para alcanzar objetivos sociales, ambientales y de innovación más amplios.

Así, a la contratación pública se le añaden los apellidos “social y ambientalmente responsable”. Es más que la mera adquisición de bienes y servicios; se trata de utilizar el poder de compra del sector público como un instrumento para fomentar el desarrollo sostenible, la inclusión social y la innovación. Esto, —que se ha convertido en una “obiedad teórica”—, se ha de materializar mediante diversas herramientas y estrategias. Por ejemplo, sea con la reserva de mercados para empresas de inserción y centros especiales de empleo de iniciativa social, sea con la incorporación de criterios sociales en los procesos de adjudicación o sea con la obligación de subcontratar con entidades de la economía social.

Para implementar eficazmente cualquier estrategia, se requiere una planificación cuidadosa y sistemática. Esto implica, por ejemplo, la elaboración de planes generales y anuales de contratación que establezcan objetivos claros y medibles en términos de impacto social. Además, es fundamental desarrollar directrices y catálogos de cláusulas sociales que orienten a los órganos de contratación en la incorporación de criterios socialmente responsables en sus procesos.

Quienes se ocupan de los procedimientos de gestión de la contratación pública han de saber y querer que sea ‘socialmente responsable’. Ésta abarca una amplia gama de medidas sociales, desde garantizar condiciones laborales dignas y fomentar el empleo de colectivos vulnerables, hasta promover la accesibilidad universal y el diseño para todos. Estas medidas es posible integrarlas en diferentes etapas del proceso de contratación, ya sea como criterios de adjudicación, condiciones especiales de ejecución o como parte de las especificaciones técnicas de los contratos. Y esto también ha de estar armonizado, congruente y coherentemente, con las personas responsables de la intervención.

Si se quiere apostar por la economía social desde la contratación pública, haciendo que ésta sea socialmente responsable y efectiva, es fundamental invertir en formación y colaboración. Esto implica organizar programas de capacitación para funcionarios públicos, crear grupos de trabajo y foros de discusión, estableciendo canales de comunicación con entidades representativas del sector social, como CEPES-Aragón, etc. Además, la aplicación de un sello de impacto social o de economía social puede ayudar a visibilizar y reconocer las buenas prácticas en este ámbito.

Esto ha de ir acompañado de supervisión y evaluación continua. Ambos procesos son fundamentales para garantizar el éxito de estas iniciativas. Esto supone establecer sistemas de seguimiento del cumplimiento de las medidas sociales, realizar evaluaciones periódicas del impacto de las cláusulas sociales, y mantener un diálogo abierto con todas las partes interesadas para fomentar la innovación y la mejora continua.

Es importante destacar que cualquier estrategia de contratación pública en este ámbito, además de ser transparente y clara, debe equilibrarse con otros principios fundamentales de la contratación pública, como la libre competencia y la no discriminación. Por esto, es esencial que los criterios sociales estén siempre vinculados al objeto del contrato y sean evaluables de manera clara y objetivable. Esto es una oportunidad para que el sector de las administraciones públicas lidere con el ejemplo, mostrando que es posible combinar la eficiencia económica con la responsabilidad social y ambiental. Al hacerlo, no solo se mejora la calidad de los servicios públicos, sino que también se contribuye a construir una sociedad mejor.

Teniendo en cuenta los elementos anteriores, la formulación de una estrategia aragonesa de contratación pública con entidades de economía social ha de atender, de suyo y al menos, a dos ámbitos de actuación: las propias administraciones públicas y el sector de la economía social. En este sentido, se propone trabajar aplicando un enfoque dual: (i), la modernización y adaptación de las administraciones públicas (ii). el fortalecimiento y profesionalización del sector de la economía social.

La estrategia se estructura en dos bloques principales de propuestas, uno dirigido a las administraciones públicas y otro al sector de la economía social, seguidos de una serie de pasos concretos para su implementación. Esta estructura permitirá abordar de manera simultánea la simplificación y mejora de los procesos administrativos, y el refuerzo de las capacidades y la competitividad de las entidades sociales. Se propone un proceso de implementación gradual y participativo, que incluya mecanismos de seguimiento y evaluación continua, para asegurar la eficacia y adaptabilidad de las medidas propuestas.

### **Cuadro 3. Propuestas y pasos para las Administraciones Públicas**

#### **1. Simplificación normativa:**

*Abordar la complejidad regulatoria actual para facilitar la participación de entidades de economía social en la contratación pública.*

- Revisar y simplificar la normativa de contratación pública.

- Eliminar redundancias y clarificar procedimientos.
- Crear guías prácticas y accesibles para la interpretación de la normativa.

## **2. Consolidación de los servicios de contratación:**

*Mejorar la capacidad y atractivo de los servicios de contratación pública para abordar la estabilidad de personal especializado.*

- Aumentar la dotación de personal especializado.
- Implementar programas de formación continua en contratación pública y economía social.
- Crear incentivos para atraer y retener talento en los servicios de contratación.

## **3. Cambio de enfoque en el control:**

*Transición de un control ex-ante excesivo a un enfoque basado en resultados y cumplimiento de objetivos.*

- Reorientar el control hacia la evaluación de resultados y cumplimiento de objetivos.
- Implementar sistemas de auditoría post-ejecución en lugar de control ex-ante excesivo.
- Desarrollar indicadores de desempeño para medir el impacto social de los contratos.

## **4. Fortalecimiento de los servicios de contratación:**

*Dotar de mayor autonomía y respaldo a los responsables de contratación para fomentar la innovación y la eficacia.*

- Otorgar mayor autonomía y flexibilidad a los responsables de contratación.
- Establecer un marco de responsabilidad que fomente la innovación y la toma de decisiones.
- Crear un sistema de apoyo legal y técnico para respaldar decisiones innovadoras.

## **5. Fomento de la compra conjunta:**

*Promover la colaboración entre administraciones para mejorar el poder de negociación y facilitar la participación de entidades más pequeñas. Esto debe ser ponderado en función de las características de los servicios para poder fortalecer de desarrollo económico y social del territorio donde se encuentra la administración pública*

- Desarrollar plataformas para facilitar la colaboración entre administraciones.
- Crear mecanismos de agregación de demanda para contratos específicos.
- Establecer acuerdos marco que faciliten la participación de entidades de economía social.

## **6. Revisión y mejora legislativa:**

*Proponer cambios en la legislación vigente para favorecer explícitamente a las entidades de economía social en la contratación pública.*

- Proponer modificaciones a la Ley de Contratos del Sector Público para favorecer explícitamente a las entidades de economía social.
- Incluir criterios sociales más allá de los mínimos legales en la evaluación de ofertas.
- Establecer cuotas mínimas de contratación con entidades de economía social.

## **7. Sensibilización y formación:**

*Aumentar el conocimiento y la comprensión de la economía social entre los funcionarios públicos, especialmente responsables de contratación e intervención.*

- Implementar programas de sensibilización sobre economía social para funcionarios públicos.

- Organizar jornadas de intercambio entre administraciones y entidades de economía social.
- Crear un repositorio de buenas prácticas en contratación con entidades de economía social.

#### **8. Digitalización y transparencia:**

*Modernizar los procesos de contratación pública mediante la implementación de herramientas digitales y la promoción de la transparencia.*

- Desarrollar plataformas digitales accesibles para la gestión de contratos públicos.
- Implementar sistemas de seguimiento en tiempo real de los procesos de contratación.
- Publicar datos abiertos sobre contratación pública con entidades de economía social.

### **Cuadro 4. Propuestas y pasos a impulsar con la Economía Social**

#### **1. Diálogo y colaboración:**

*Establecer canales de comunicación efectivos entre el sector de la economía social y las administraciones públicas.*

- Establecer mesas de diálogo regulares con las administraciones públicas.
- Crear un foro permanente de economía social para compartir experiencias y desafíos.
- Desarrollar propuestas conjuntas para la mejora de la contratación pública.

#### **2. Mejora e incremento de la visibilidad:**

*Aumentar el conocimiento, el reconocimiento y la presencia de las entidades de economía social en el ámbito de la contratación pública.*

- Crear un catálogo digital actualizado de servicios ofrecidos por entidades de economía social.
- Implementar un sistema de certificación y registro unificado para empresas de economía social.
- Desarrollar campañas de comunicación sobre el valor añadido de la economía social.

#### **3. Capacitación y profesionalización:**

*Fortalecer las habilidades y conocimientos de las personas implicadas en la vida de las entidades de economía social en materia de gestión y participación en licitaciones públicas.*

- Ofrecer formación en gestión empresarial y licitaciones públicas.
- Crear programas de mentoring entre entidades experimentadas y noveles.
- Establecer alianzas con universidades para programas de prácticas e investigación.

#### **4. Fortalecimiento de la competitividad:**

*Mejorar la capacidad de las entidades de economía social para competir en igualdad de condiciones en los procesos de contratación pública.*

- Desarrollar programas de apoyo para mejorar la estructura de costes de las empresas de inserción.
- Crear fondos de garantía para facilitar el acceso a líneas de crédito.

- Fomentar la colaboración entre entidades para participar en licitaciones más grandes.

#### **5. Adaptación a la digitalización:**

*Facilitar la transición digital de las entidades de economía social para mejorar su participación en los procesos de contratación electrónica.*

- Implementar programas de alfabetización digital para entidades de economía social.
- Ofrecer asesoramiento técnico para la adaptación a plataformas de contratación electrónica.
- Desarrollar herramientas digitales colaborativas para el sector.

#### **6. Gestión de la subrogación:**

*Abordar los desafíos relacionados con la subrogación de personal en los contratos públicos.*

- Crear guías prácticas sobre la gestión de la subrogación de personal.
- Establecer acuerdos marco con sindicatos para facilitar los procesos de subrogación.
- Ofrecer asesoramiento legal especializado en temas de subrogación.

#### **7. Innovación social:**

*Promover el desarrollo de soluciones innovadoras a problemas sociales desde el sector de la economía social.*

- Fomentar la creación de soluciones innovadoras a problemas sociales.
- Establecer laboratorios de innovación social en colaboración con las administraciones.
- Crear premios y reconocimientos a la innovación en economía social.

#### **8. Medición de impacto socioeconómico:**

*Desarrollar herramientas y metodologías para cuantificar y comunicar el impacto social de las entidades de economía social.*

- Desarrollar metodologías estandarizadas y adaptadas a la realidad aragonesa para medir el impacto social de las entidades.
- Implementar sistemas de reporte de triple balance (económico, social y ambiental).
- Colaborar con la cátedra de economía social para recopilar y analizar datos del sector.

Las propuestas anteriores son los mimbres para debatir —con la aspiración de transformar— el panorama de la contratación pública en Aragón. Estas medidas buscan crear un ecosistema más inclusivo, eficiente y sostenible, donde las entidades de economía social —en su conjunto, no sólo las 14 empresas de inserción y los 42 Centros Especiales de Empleo— participen en igualdad de condiciones y aportar su valor único a la sociedad aragonesa. La definición y puesta en práctica coordinada de estas propuestas cuenta con el potencial de generar un impacto significativo, no solo en términos económicos, sino también en la cohesión social y el desarrollo sostenible de Aragón.

### **5.1. Pasos para un proceso**

Para construir con éxito la estrategia aragonesa y llevarla a buen puerto, es necesario trazar un enfoque sistemático y colaborativo en su diseño e implementación. Los pasos que se proponen a continuación pretenden mostrar un recorrido definido para llevar estas propuestas del papel a la práctica. Este proceso ha de ser gradual, participativo y adaptable, permitiendo ajustes basados en la experiencia y el *feedback* de los actores involucrados. La clave del éxito residirá en el compromiso continuo, la comunicación efectiva y la voluntad de innovar y aprender a lo largo del proceso.

La implementación de esta estrategia se llevará a cabo a través de una serie de pasos planificados y cuidados en sus detalles. Cada paso está diseñado para garantizar un proceso inclusivo, eficaz y adaptable:

1. **Formación del equipo:** Se constituirá un grupo de trabajo mixto que incluya representantes de las administraciones públicas y del sector de la economía social. Este enfoque cooperativo y colaborativo asegurará que todas las perspectivas sean consideradas desde el inicio.
2. **Análisis de la situación:** Se retomará y debatirá el diagnóstico incluido en este documento para comprender a fondo el contexto actual, identificar obstáculos y oportunidades específicas de Aragón.
3. **Diseño inicial:** Se elaborará un borrador de la estrategia basado en las propuestas presentadas y en los consensos elaborados a partir del diagnóstico.
4. **Participación ciudadana:** Se abrirá un proceso de consulta pública para recoger *feedback* de todos los sectores de la sociedad, asegurando que la estrategia responda a las necesidades reales de la comunidad.
5. **Refinamiento:** A partir del conjunto de información recabada, se revisará y ajustará la estrategia para abordar cualquier preocupación o sugerencia válida.
6. **Formalización:** La estrategia refinada se presentará para su aprobación formal por los órganos competentes, dándole el respaldo institucional necesario.
7. **Ejecución progresiva:** La puesta en práctica se realizará de manera gradual, priorizando las medidas de mayor impacto y menor complejidad para generar impulso y aprendizajes tempranos.
8. **Seguimiento constante:** Se establecerá un sistema de indicadores de seguimiento y evaluación continua para medir el progreso y detectar áreas de mejora.
9. **Mejora continua:** Anualmente, se revisará la estrategia en su totalidad, realizando los ajustes necesarios basados en los resultados obtenidos y en los cambios del entorno.

## 6. Notas finales.

La elaboración de una Estrategia Aragonesa de Contratación Pública con Entidades de Economía Social es una oportunidad para definir un compromiso firme con el desarrollo sostenible e inclusivo de nuestra comunidad, alineándose con las recomendaciones de la Unión Europea para incentivar el papel de la economía social en la contratación pública. Esta iniciativa no solo ha de responder a las directrices europeas, sino que ha de servir para situar a Aragón como una comunidad autónoma pionera en la aplicación efectiva de estas recomendaciones.

A través de las propuestas detalladas y los pasos esbozados, se busca transformar el panorama de la contratación pública en Aragón, creando un ecosistema más equitativo, eficiente y orientado al bien común. Esta estrategia no es solo un plan de acción, sino una inversión en el futuro de Aragón, que promete generar beneficios económicos, sociales y ambientales a largo plazo, en consonancia con los objetivos de desarrollo sostenible promovidos por la Unión Europea.

El éxito de esta iniciativa dependerá en gran medida de la colaboración continua entre todos los actores involucrados: administraciones públicas, entidades de economía social, sector privado y sociedad civil. Es crucial mantener un diálogo abierto y constructivo a lo largo de todo el proceso de implementación, adaptando y refinando la estrategia según sea necesario. Este enfoque flexible y participativo garantizará que la estrategia siga siendo relevante y efectiva frente a los desafíos cambiantes que pueda enfrentar nuestra comunidad en los años venideros, al tiempo que cumple con las expectativas y estándares establecidos por la Unión Europea en materia de contratación pública socialmente responsable.

Para asegurar la continuidad y el éxito a largo plazo de esta estrategia, es fundamental contar con el consenso y el apoyo de todas las fuerzas políticas representadas en las Cortes de Aragón. Esto pasa por el diálogo y el acuerdo y, por tanto, requiere establecer un pacto transversal que trascienda los ciclos electorales, comprometiendo a todos los partidos políticos con la implementación y el desarrollo continuo de esta estrategia. Este consenso político proporcionará estabilidad a la iniciativa y enviará un mensaje claro sobre el compromiso de Aragón con una economía más justa, sostenible e inclusiva, en línea con las políticas de cohesión social de la Unión Europea. Si se hacen las cosas bien es posible ser un referente para el conjunto de España y para el resto de Europa en la integración de la economía social en la contratación pública, demostrando cómo las recomendaciones de la Unión Europea pueden traducirse en acciones concretas y efectivas en lo más próximo y local.



## 7. Anexos

Anexo 1: Catálogo de Empresas de Inserción de Aragón

Anexo 2: Catálogo de Centros Especiales de Empleo de Iniciativa Social de Aragón

Anexo 3: Catálogo de las Cooperativas de Iniciativa Social de Aragón