

## TEMAS DE ACTUALIDAD

# EL MOMENTUM DE LA ECONOMÍA SOCIAL. LA LARGA MARCHA DE LA ECONOMÍA SOCIAL EN LA AGENDA EUROPEA

**Tema de actualidad realizado por Rafael Chaves Ávila**  
**Catedrático de Universidad, Universitat de València**  
**Presidente de la Comisión Científica de CIRIEC-España**



### 1. Introducción<sup>1</sup>

En los últimos 12 meses se han activado diversas iniciativas de profundo calado para el fomento de la economía social tanto desde las instituciones europeas e internacionales, como la Comisión Europea, la Conferencia Internacional del Trabajo y el Consejo de la OCDE, como desde el Gobierno de España. En efecto, el 16 de junio pasado, la Conferencia Internacional del Trabajo aprobaba la Resolución ILC.110/Resolución II de la OIT sobre 'Economía social y solidaria y trabajo decente', 16.6.2022<sup>2</sup>. En ella definía el concepto de economía social, sus impactos positivos en la economía y sociedad e impelía a los gobiernos a implementar diferentes políticas de apoyo a la misma. En Europa, la Comisión Europea aprobaba el 9 de diciembre del año pasado un Plan plurianual europeo de acción para la economía social<sup>3</sup>. El 14.11.2022 se presentaba en Bruselas el Transition Pathway sobre

Economía Social y Proximidad<sup>4</sup>, el tercer Pathway de los que se han activado hasta ahora de los 14 clusters industriales existentes. Estos Transition Pathway son acciones de gran envergadura de la Comisión Europea en el marco de su Política Industrial<sup>5</sup>, algo poco común en las políticas de los Estados Miembros. Ese mismo día se reunía de modo presencial el Grupo de expertos de la Comisión Europea sobre economía social y empresas sociales (GECES)<sup>6</sup>, órgano consultivo de la Comisión en este ámbito y que ha contribuido significativamente a fundamentar estas iniciativas. El 10.6.2022, el Consejo de la OCDE aprobaba una Recomendación sobre 'Economía social y solidaria e innovación social'<sup>7</sup>, la cual también se alineaba en esta visión de promoción de la economía social y solidaria.

En España, el 31.5.2022 el Consejo de Ministros aprobaba el Proyecto Estratégico para la Recuperación y Transformación Económica (PERTE) de economía social y de los cuidados<sup>8</sup>, el único hasta ahora

1.- *El presente documento constituye una ampliación de otra contribución titulada "La economía social en la agenda europea. ¿Un momentum de la economía social?", editada por CIRIEC-España, en la obra colectiva "La economía social y los objetivos de desarrollo sostenible", bajo la coordinación de los profesores Francisco Salinas Ramos, Javier Jorge Vázquez y Noelia Muñoz del Nogal.*

2.- [https://www.ilo.org/ilc/ReportsavailableinChinese/WCMS\\_848664/lang--es/index.htm](https://www.ilo.org/ilc/ReportsavailableinChinese/WCMS_848664/lang--es/index.htm)

3.- <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52021DC0778&qid=1644937802979>

4.- <https://www.youtube.com/watch?v=piHYt4Khtj0>

5.- [https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/european-industrial-strategy\\_en?fbclid=IwAR0rMXA-SmIXlPlq0gos1-YqSKtYhYjeiv1xJ6\\_MXHrWwor0NqAaI1Fju24](https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/european-industrial-strategy_en?fbclid=IwAR0rMXA-SmIXlPlq0gos1-YqSKtYhYjeiv1xJ6_MXHrWwor0NqAaI1Fju24)

6.- [https://single-market-economy.ec.europa.eu/sectors/proximity-and-social-economy/social-economy-eu/social-enterprises/expert-groups\\_en](https://single-market-economy.ec.europa.eu/sectors/proximity-and-social-economy/social-economy-eu/social-enterprises/expert-groups_en)

7.- [https://www.oecd.org/cfe/leed/social-economy/social-economy-recommendation/?fbclid=IwAR2IMgjMUGx0Vek57kXQaG\\_tFmz2G-0K2ipsp94YUw34UfGKhoatuRtIHA9Y](https://www.oecd.org/cfe/leed/social-economy/social-economy-recommendation/?fbclid=IwAR2IMgjMUGx0Vek57kXQaG_tFmz2G-0K2ipsp94YUw34UfGKhoatuRtIHA9Y)

8.- <https://planderecuperacion.gob.es/como-acceder-a-los-fondos/pertes/perte-de-economia-social-y-de-los-cuidados>

"La acumulación y aceleración en la adopción de iniciativas en favor de la economía social revelan que estamos en la actualidad ante un auténtico Momentum de la economía social, con una atención inédita por parte de los poderes públicos, tanto en términos declarativos de calado como de iniciativas de políticas públicas de amplio alcance".

de este tipo en Europa y uno de los primeros PERTE aprobados. En su reunión del pasado mes de octubre, el Consejo Nacional de Fomento de la Economía Social aprobaba también el proyecto de 2ª Estrategia Española de la Economía Social. En este contexto el Ministerio de Trabajo y Economía Social ha decidido activar un Comisionado para la Economía Social. En el ámbito regional también son numerosas las iniciativas, como el 2º Plan de fomento de las cooperativas (Fent Cooperatives) de la Generalitat Valenciana, la Estrategia de la Economía Social y Solidaria en Barcelona 2030 y la aprobación de las leyes de economía social de Canarias (14 de octubre de 2022)<sup>9</sup> y La Rioja (20 de julio de 2022)<sup>10</sup>.

Esta acumulación y aceleración de iniciativas en favor de la economía social han contribuido a que el periodo actual se le califique como de "**momentum**" o incluso de "**Annus Mirabilis**" de la economía social.

Este despliegue de políticas de economía social a nivel europeo se produce en un contexto en el que convergen dos fenómenos, por un lado, el cambio en la presidencia de la Unión Europea, que va a liderar la Sra. Ursula Von Der Leyen y en la que establece en su Comunicación de la Comisión Europea el programa a largo plazo de la Comisión un espacio importante para la economía social al objeto de lograr los tres grandes objetivos de la Comisión: la transición digital, la transición ecológica y el fortalecimiento del pilar de derechos sociales. El rol jugado aquí por el Comisario Europeo de Empleo y Derechos Sociales, Nicolas Schmit, va a ser central. Por otro lado, se encuentra el contexto de las políticas de recuperación y reconstrucción tras la crisis de la Covid-19, en el cual se han activado unas iniciativas y unos fondos (sobre todo los Next Generation) inauditos en Europa desde la época de la postguerra.

En países como España, puede apuntarse que nos hallamos ante una tercera generación de políticas de fomento de la economía social, que sucede a la segunda, activada a partir del año 2015, cuando inicia una ola de innovaciones en el ámbito de las políticas públicas de economía social en muchos territorios de España. El cambio político de ese año ofreció una excelente oportunidad a diversos gobiernos regionales y locales para dar un nuevo impulso a estas políticas. Un caso paradigmático es el de la ciudad de Barcelona, que creó por primera vez un Comissionat d'Economia Cooperativa, Social i Solidària y puso en marcha un Pla d'Impuls de l'economia social i solidaria de la ciutat de Barcelona (2016-2019). También fueron activos el Ayuntamiento de Madrid (2015-2018), Ayuntamiento de Zaragoza (2018), Ayuntamiento de Sevilla (2016-2020), Diputación Foral De Gipuzcoa, Diputación de Granada y gobiernos autonómicos como el de la Región de Murcia (2018-2020), Illes Balears (2018-2022), Xunta De Galicia (2019) y Navarra (2017-2020), entre otros. La segunda generación de políticas públicas que se despliega desde entonces se caracteriza por un nuevo enfoque en el diseño, sistematización e implementación de las mismas, enfoque bien distinto al existente en la primera generación de estas políticas de economía social, la cual se desplegó desde los años ochenta (Chaves, 2020). Todos ellos parten de un alto reconocimiento de las funciones sistémicas de la economía social, para luego articular planes sistemáticos de apoyo que comparten algunas características comunes 1) se basan en la colaboración público-economía social tanto en la co-construcción (co-diseño) de las políticas como en su co-producción (implementación); 2) se conciben desde una perspectiva de política pública transversal; y 3) son complejas, sistematizadas y a medio y largo plazo en cuanto a su arquitectura organizativa.

9.- [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2022-16756](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2022-16756)

10.- [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2022-13067](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2022-13067)

En el ámbito europeo ¿Ha cambiado realmente la Agenda Europea, en concreto de la Comisión Europea, en materia de Economía Social? Si la respuesta es afirmativa, ¿en qué sentido?

El presente estudio pretende ofrecer elementos para entender la trayectoria de la agenda europea en materia de economía social, estudiar el cambio producido y aportar algunas ideas que expliquen este cambio político.

## 2. La larga marcha en la construcción de las políticas europeas de economía social: de las Presidencias Delors-Santer (1989-2000) a las Presidencias Prodi-Durao Barroso (2000-2011)<sup>11</sup>

### 2.1. Los inicios de las políticas de economía social: Presidencias Delors-Santer (1989-2000)

1989 puede considerarse el año de referencia del inicio del despliegue de las políticas europeas dirigidas a la economía social. En efecto, ese año, a mitad del mandato del socialista francés Jacques Delors en calidad de presidente de la Comisión Europea, se crea por primera vez una unidad específica de atención a la economía social europea, la Dirección General XXIII, dotada con recursos humanos y económicos propios. Con ello se visualiza e institucionaliza la apuesta política de la Comisión hacia la Economía Social Europea y se comienzan a activar distintos dispositivos e iniciativas.

En el plano del discurso y narrativa oficial, así como de la visión de la economía social, la Presidencia Europea, apoyada en Francia, España, Italia, Bélgica, Portugal y Suecia, visibiliza un voluntarismo político de apoyo a este sector social y, hace suya la tradición francófona de la Economía Social, tanto en su denominación como en la concepción de su campo. Ilustrativo al respecto es que ese mismo año 1989 la Comisión emite una Comunicación histórica al Consejo denominada "Las empresas de Economía Social y la creación de un mercado sin fronteras" y también se celebra la primera Conferencia Europea de la Economía Social, bajo los auspicios del Gobierno galo y la Presidencia europea. Esta visión se irradia durante los años siguientes a otros países del viejo continente, entre ellos España, alumno aventajado, que la asumirán como propia.

En el plano de la institucionalización de la economía social en forma de normas jurídicas, cabe destacar que se parte de una ausencia de referencias explícitas al respecto en los textos básicos de la Unión Europea, tanto en el Tratado de Roma como en el Tratado de Maastricht. Esta carencia trata de ser paliada con una iniciativa de calado: la citada Comunicación, que incluye una solicitud expresa de aprobación de tres grandes Estatutos, el de la Sociedad Cooperativa Europea, de la Mutualidad Europea y de la Asociación Europea. El de las Fundaciones tardará unos años aún, hasta final de la década, en ser incluido en la agenda política. Estos Estatutos quedan, no obstante, sin avance. Emerge en este periodo un problema que va a ser endémico en los años venideros: la falta de una base jurídica adecuada y un creciente debate conceptual y de términos (aparecen múltiples voces como tercer sector, sector no lucrativo, sociedad civil, e incluso tercer sistema a finales de los noventa) que condicionarán la falta de un consenso en cuanto al término a emplear.

En el plano de la institucionalización de la Economía Social en órganos públicos, en 1989 se crea la Unidad 'Economía Social' en el seno de la DG XXIII, el primer órgano interno en la administración europea especializado en materia de Economía Social. En segundo lugar, en el año 2000 se crea el Intergrupo de 'Economía Social' en el Parlamento Europeo. Este Intergrupo integra a varias decenas de parlamentarios de distintos grupos políticos con el objetivo de analizar y tomar iniciativas en pro de la Economía Social Europea. En tercer lugar, se crea en el seno del Grupo III del Comité Económico y Social Europeo una 'división especial', la categoría "economía social". Estos dos últimos órganos, la 'categoría' y el 'intergrupo' serán durante muchos años los principales adalides de la causa de la economía social en el interior de las instituciones europeas: en sus múltiples Declaraciones, Comunicaciones o Dictámenes hacen sistemáticamente explícita y visible la contribución de la Economía Social a la construcción y al progreso de Europa y reclaman medidas en su favor. Finalmente, fuera de estas instituciones, el propio sector europeo de la economía social crea en 1998 una organización, el Comité Consultivo de las Cooperativas, Mutualidades, Asociaciones y Fundaciones (CMAF) al objeto de ser el interlocutor oficial entre el sector y las Instancias Comunitarias. Este Comité hereda la actividad de

11.- Esta parte es una versión ampliada de Chaves, R. (2015). "La agenda política europea en materia de economía social: Luces y sombras". *Información Estadística y Cartográfica de Andalucía*, 5, 65-71.

su predecesor privado, creado en 1994 y con análoga denominación. No obstante, este órgano consultivo tiene una vida efímera y desaparece en el año 2000, en el marco de la reestructuración de la Comisión Europea del Gobierno Prodi.

Tanto el Comité Económico y Social Europeo como el Intergrupo 'Economía Social' del Parlamento Europeo se erigen en los principales valedores del discurso europeo en favor de la economía social, y lo serán hasta la actualidad. En sus múltiples Declaraciones, Comunicaciones o Dictámenes hacen sistemáticamente explícita y visible la contribución de la Economía Social a la construcción y al progreso de Europa y reclaman medidas en su favor. De facto, actúan como un observatorio europeo de la economía social, atentos a las nuevas normas emanadas de las Instituciones Comunitarias que puedan afectar a la economía social, así como a las nuevas iniciativas de estas Instituciones que puedan ser oportunidades para el despliegue de dispositivos favorables a la Economía Social. Debe ponerse de relieve que se trata de dos de los órganos de las Instituciones Comunitarias más permeables a la ciudadanía y a la sociedad civil europea, lo que explica su mayor sensibilidad hacia la Economía Social. Más permeables, primero, porque los Parlamentarios son elegidos directamente por sufragio universal y segundo, por ser esta categoría del Comité Social Europeo un órgano de representación de las organizaciones sociales europeas. En ambos casos, han demostrado ser unas excelentes correas de transmisión de las demandas de la Economía Social y unos 'policy entrepreneurs', es decir, unos actores promotores de iniciativas políticas.

En el plano de los obstáculos jurídicos de carácter sectorial, el impacto de la nueva normativa europea sobre la Economía Social es creciente en diversos ámbitos. Debe destacarse la cuestión de la centralidad de la política de defensa de la competencia en la política de la Unión Europea, la cual impidió avances, por ejemplo, en el plano de la contratación pública.

En lo que se refiere a políticas desplegadas, los objetivos a los que van ligadas las de economía social son básicamente el empleo, los servicios sociales y la cohesión social, apareciendo, por tanto, sobre todo en dos grandes ejes de políticas públicas: las políticas sociales y de integración laboral y social, y las políticas de desarrollo local y de creación de empleo. El interés por parte de las instituciones comunitarias en implicar a la economía social en estos objetivos constituye un avance fundamental, sin embargo, revela una concepción estrecha del potencial y de las propiedades que aquella puede generar en la sociedad y la economía europeas.

En el plano financiero no se consiguió establecer una línea presupuestaria específica para la economía social. Además, era el Parlamento quien presentaba el mayor carácter proactivo en la materia frente al Consejo. En efecto, el Parlamento Europeo intentó activar en dos ocasiones líneas presupuestarias específicas para la economía social, como el «programa plurianual de trabajo en favor de las cooperativas, mutualidades, asociaciones y fundaciones de la Comunidad» (1994-1996), pero fueron rechazadas por el Consejo. Su objeto era fomentar la economía social europea mediante proyectos transnacionales específicos y su inclusión de modo transversal en las diferentes políticas de la Unión (estadísticas, formación, programas marco de investigación y desarrollo). Este programa es aprobado por el Parlamento Europeo con un presupuesto de 5,6 millones de euros, pero rechazado por el Consejo. Una segunda iniciativa de la misma naturaleza se desarrolla poco tiempo después, pero obtiene análogo desenlace.

La única iniciativa de relevancia que se logra activar por la Comisión Europea es el programa piloto «Tercer sistema y empleo» (es de destacar que menciona 'tercer sistema' en lugar de 'economía social'). Esta iniciativa funcionó entre 1997 y 2001, gestionada por la Dirección General de Empleo y Asuntos Sociales. El presupuesto ascendió a casi 20 millones de euros, financiando 81 proyectos europeos. Es de destacar que siendo éste el único programa presupuestario explícitamente enfocado a la economía social, su denominación no es ésta sino la de 'Tercer Sistema' y además se centra en un único ámbito: el del empleo.

En ausencia de una línea presupuestaria finalista (específica) para la 'Economía Social', la financiación hacia este sector social se realizó durante este periodo principalmente a través de los Fondos Estructurales, el Fondo Social Europeo y el FEDER. En este marco, entre los años 1994 y 1999 estuvieron activos los programas iniciativa ADAPT, EMPLEO (entre 1994 y 1999), para fomentar las PYME y el empleo, los programas de Acción Local para el Empleo y Capital local con finalidad social enmarcados en las políticas de empleo, de cohesión social y de desarrollo local, y más tarde la iniciativa EQUAL de integración social y laboral. En algunos casos, estas líneas presupuestarias incluyen referencias explícitas a la economía social. Con ello generan un efecto demostración de mayor conocimiento y utilización de este concepto, lo que es más patente en países donde, con anterioridad, se desconocía este concepto. Por otra parte, estos programas presentan un efecto estructurante de gran alcance, tanto a nivel nacional como internacional, en la adhesión y el reforzamiento de la economía social europea en términos de federaciones, redes, investigación, cultura y políticas.

Por último, pero no por ello menos importante, es importante subrayar la arquitectura de la política europea, en la cual, por distribución de competencias, sólo en algunas ocasiones se avanza en forma de políticas dirigistas, con directivas y regulación común a todos los Estados miembros, relegando a los Estados la responsabilidad e iniciativa a la hora de trasponer estas políticas y de impulsar las suyas propias. Las instituciones comunitarias, en particular la Comisión, el Comité de las regiones y el Comité Económico y Social Europeo desarrollan mucha política indicativa (soft law), es decir, de recomendaciones a los Estados miembros e incluso de orientaciones con buenas prácticas, que ya han realizado otros.

## 2.2. La década neoliberal: las Presidencias Prodi-Durao Barroso

En el año 2000, la entrada en la 'era del euro' marcó un giro en la política europea, la cual priorizó las políticas liberalizadoras y de ampliación de los espacios del mercado y de la competencia entre empresas, situando a la economía social en la periferia de la agenda europea e incluso obligándole a adoptar una posición defensiva por una nueva ola de políticas marginalizadoras.

Varios hitos significativos revelan este nuevo enfoque de la política europea. En el plano institucional, relacionado con los órganos administrativos y de concertación, en la nueva Comisión Europea del Gobierno Prodi, la Unidad 'Economía social' y la propia DG XXIII son eliminadas. Sus competencias se diluyen en otras dos Direcciones Generales, una más 'empresarial' y otra más 'social': la DG de Empresa e Industria, donde se crea la Unidad B3, «Artesanía, pequeña empresa, cooperativas y mutuas», que atiende las actividades empresariales de las cooperativas, las mutuas, las asociaciones y las fundaciones, y por otro la DG de Asuntos Sociales, competente en materia de asociaciones y fundaciones. Por otro lado, el órgano de concertación social CMAF es eliminado y el Intergrupo "Economía Social" del Parlamento no llega a constituirse hasta 2005. En síntesis, se pierde presencia institucional.

Es de destacar, sin embargo, la presencia en un nuevo órgano consultivo de la Comisión Europea, el Grupo de empresa, ligado a la Dirección General Empresa, cuya función es aconsejar a la Comisión sobre todas las cuestiones relativas a este campo. Esta institución, integrada por expertos procedentes del sector empresarial y de representantes de los Estados miembros, tiene por objeto examinar las cuestiones generales de empresa y asesorar a la Comisión en la difusión de las buenas prácticas. Este órgano cuenta con representa-

ción de la economía social. En su agenda han estado el Libro Verde sobre el espíritu de empresa, el Libro Verde sobre la responsabilidad social de las empresas, así como un Informe sobre los factores de competitividad de las empresas. Sin duda este grupo ha sido decisivo para, años más tarde, incluir a las empresas sociales y la economía social en la agenda de la revisión de la SBA -Small Business Act- e impulsar la SBI, que se verá más adelante.

El frente jurídico es especialmente relevante, pues es donde más se hace patente una *política marginalizadora* de la economía social a nivel europeo, obligando a las organizaciones representativas de la Economía Social Europea y a sus aliados a situarse a la defensiva durante buena parte de este periodo. La Economía Social ha de enfrentarse en este periodo a importantes **obstáculos jurídicos**, por un lado, y por otro, no logra ningún avance en el reconocimiento de sus formas jurídicas específicas a nivel europeo, salvo el Estatuto de la Sociedad Cooperativa Europea, aprobado en 2003 y evaluado como de escaso impacto. En efecto, en primer lugar, la Directiva de servicios, aprobada en 2006, constituye un serio peligro para el sector, al no distinguir entre los servicios de interés económico general y los servicios sociales de interés público, y establece unas reglas muy perjudiciales para muchos actores. Mediante incidencia política se corrige este obstáculo, en concreto, la oposición de países como Francia y la profundización en el debate e interpretaciones sobre las excepciones a los tipos de servicios a liberalizar, distinguiendo los servicios de interés económico general, los servicios de interés general que no son de carácter económico y los servicios sociales de interés público, frena los mayores peligros. La defensa por las instituciones europeas de la política de defensa de la competencia va a suponer una barrera jurídica en otros dos ámbitos claves para la economía social, por un lado, el de facilitar su acceso a la contratación pública, los mercados públicos y el establecimiento de cláusulas sociales y, por otro lado, el de la consideración de las ayudas de Estado contrarias a la competencia. En este último ámbito, las subvenciones a las entidades de economía social –sólo matizadas por las ayudas de minimis- y el tratamiento fiscal de las cooperativas en varios países europeos, van a ser cuestionados situándose la economía social a la defensiva y defendiéndose ante los tribunales. Por ejemplo, una sentencia del Tribunal Europeo de Justicia de 2011 clarifica finalmente la situación, en favor de las cooperativas. Otros obstáculos jurídicos se producen por considerar a las actividades cooperativas «acuerdos» o prácticas que restringen la competencia, por lo que se proponen sean prohibidas. Otro frente afecta a las mutualidades y a las entidades financieras.

En el plano del discurso oficial, así como de la visión de la economía social, las Presidencias Prodi y Durao-Barroso (primer mandato) mantienen una narrativa favorable, aunque discreta, constatable en la continuidad de las Conferencias Europeas de la Economía Social<sup>12</sup>. Sólo el Comité Económico y Social Europeo, a través de su categoría 'Economía Social' y en forma de diversos dictámenes e iniciativas emprendidos<sup>13</sup>, y en menor medida el Comité de las Regiones<sup>14</sup>, mantienen una actividad más proactiva en términos de discurso oficial. Un desafío mayor es la entrada en escena institucional europea (con grupos de expertos, como el grupo europeo de expertos en materia de RSE, y Libros verdes) de nuevos conceptos o locuciones, rivales de la economía social, como son la responsabilidad empresarial corporativa y más tarde las empresas sociales. Organismos internacionales como la OIT, la OCDE, el Consejo de Europa y Naciones Unidas se alinean también en esta misma línea narrativa en pro de la Economía social durante estos años, con Declaraciones, Recomendaciones y otros actos y estudios.

En el plano de los avances legislativos sobre la Economía Social los resultados son escasos. Los Estatutos de la Asociación Europea y de la Mutualidad Europea son aparcados mientras, se aprueba en 2003 el Estatuto de la Sociedad Cooperativa Europea, con

el objetivo de armonizar y favorecer las actividades transnacionales de las cooperativas. La evaluación de este avance jurídico revela un escaso impacto.

En el ámbito presupuestario se mantiene la tendencia del periodo anterior: no se activa ninguna línea presupuestaria finalista (específica) para la economía social y la financiación se basa en los fondos estructurales, en concreto, el programa EQUAL (2000-2008), heredero de los programas ADAPT y EMPLEO. Su finalidad es apoyar a proyectos en los que participan entidades de la economía social, como los servicios para las comunidades locales y la mejora de la calidad del empleo. También incluye un componente de conferencias y jornadas. Ha contribuido en la práctica a extender y dar difusión al concepto de Economía Social, especialmente en países donde éste era desconocido. En la financiación ligada a investigación y desarrollo, y en concreto, en los Programas Marco de la UE, la economía social no es un ámbito recogido en las líneas de investigación priorizadas. Lo son algunas materias relacionadas con la sociedad civil y la innovación social. Más recientemente, en el 7º Programa Marco y en el Programa Horizonte 2020 aparecen también las líneas temáticas tercer sector y empresas sociales, permaneciendo ausente la economía social.

**Tabla 1. Principales hitos de la economía social en las instituciones europeas 1989-2010**

1989-2000 Presidencias Delors-Santer	1989, Comunicación de la Comisión al Consejo Creación de la DG XXIII Creación del Intergrupo Economía social en el Parlamento Europeo Creación de la categoría Economía Social en el Comité Económico y Social Europeo Creación de la CMAF Fondos europeos ADAPT, EMPLEO, Iniciativa Tercer Sistema y Empleo
2000-2010 Presidencias Prodi-Durao Barroso	Eliminación Unidad Economía Social de la Comisión Europea, división en dos unidades Eliminación del CMAF No constitución del Intergrupo de Economía Social del Parlamento Europeo Conflictos jurídico-políticos: Directiva de servicios, Política de defensa de la competencia, Ayudas de estado, Cuestionamiento de la fiscalidad de cooperativas de países mediterráneos Varios Dictámenes del Comité Económico y Social Europeo Estatuto de la Sociedad Cooperativa Europea Retirada de las propuestas de Estatutos de la Asociación Europea y Mutualidad Europea Grupo de expertos de empresa (DG Empresa) con representación de la economía social Programa presupuestario EQUAL – FSE

12.- *Conferencias europeas (París, Lisboa, Bruselas, Roma, Sevilla, Gavle, Gante, Atenas, Luxemburgo, Salamanca y Tours, entre otras) organizadas por las Presidencias del Consejo de la Unión Europea o en el marco de las mismas.*

13.- *Dictámenes del CESE sobre «Economía social y mercado único» (2000), «Capacidad de adaptación de las PYME y de las empresas de la economía social a los cambios impuestos por el dinamismo económico» (2004) y «La diversificación económica en los países adherentes – Función de las PYME y de las empresas de la economía social» (2004).*

14.- *Cabe destacar la Opinión de 2002 del Comité de las Regiones “Partnership between local and regional activities and social economy organizations: contribution to employment, local development and social cohesion”.*

### 3. La Social Business Initiative (SBI) de 2011: la emergencia de una Estrategia europea para la economía social (empresas sociales). Presidencias Durao-Barroso (hasta oct. 2014) y Junkers (nov. 2014 a oct. 2019)

La gran recesión o crisis financiera de 2008, que impactó duramente las economías europeas, marcó el inicio del cambio en la trayectoria de la agenda política de la Comisión Europea que se hizo patente con la aprobación el 25 de octubre de 2011 de su Comunicación titulada “Iniciativa en favor del emprendimiento social, Construir un ecosistema para promover las empresas sociales en el centro de la economía y la innovación sociales”<sup>15</sup> (COM(2011) 682 final) (COM(2011) 682 final), en inglés, SBI – Social Business Initiative. Esta iniciativa puede calificarse como la primera gran Estrategia europea para la economía social (empresas sociales), desde luego, la gran precursora del actual Plan de acción europeo para la economía social, aprobado en diciembre de 2021.

Los antecedentes y causas de este giro y aprobación de la SBI son varios. Una primera razón deriva de la propia agenda política de la Comisión, en concreto, de dos de sus líneas centrales, la Small Business Act y su Acta del Mercado Único. En relación a la primera línea de actuación, la *Small Business Act* o Iniciativa en favor de las pequeñas empresas, fue aprobada en 2008 y requería ser evaluada y revisada.

En ese contexto de evaluación y revisión, por primera vez las empresas sociales, término utilizado indistintamente con el de «economía social», obtuvieron interés político. En ese marco, en febrero de 2011 la Comisión Europea emite una Comunicación al Parlamento, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones al objeto de revisar esta norma sobre las PYME europeas, cita explícitamente a la “economía social” y se obliga a “aprobar

ese año 2011, una Iniciativa sobre las empresas con finalidad social”. Se inicia, con ello y oficialmente, el nuevo discurso sobre las social business / empresas sociales, confundidas, en parte, con el concepto de Economía Social. En relación a la segunda línea de actuación, el “Acta del Mercado Único”, la Comisión Europea publica una nueva Comunicación en abril de 2011 titulada «Juntos por un nuevo crecimiento»<sup>16</sup>, en la que establece 12 prioridades para estimular el crecimiento y reforzar la confianza en el marco de la crisis. Lo destacable es que una de esas 12 prioridades sea el fomento de las “Empresas sociales”. En gran medida la mencionada SBI aprobada en octubre de 2011 es el resultado de ambas líneas.

Otras razones de este giro en la política europea hacia la economía son las siguientes. En primer lugar, dado el creciente cuestionamiento de las instituciones europeas por sus exigencias en cuanto a austerioridad presupuestaria a los estados miembros, la Comisión ha explorado otras soluciones con un carácter más ‘social’, entre las que se encuentra la promoción de la economía social. En segundo lugar, la creciente intensidad de la actividad de incidencia política tanto interna a las instituciones europeas, como es el caso del Parlamento Europeo y del Comité Económico y Social Europeo, con sus significativas respectivas Resolución sobre la economía social (denominada Informe Toia<sup>17</sup>), de 2009, y Dictamen sobre la “Diversidad de formas de empresas”, como externa, procedente del mundo académico europeo (con su Carta Abierta a la Comisión) y de las entidades representativas de la Economía Social Europea.

La Iniciativa en favor del emprendimiento social (SBI) establece por vez primera una Estrategia europea articulada en torno a tres ejes y 11 medidas principales, la cual va a marcar la actuación de la Comisión durante los años siguientes, con los ejes y medidas que se detallan a continuación:

15.- <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=7996&furtherPubs=yes>

16.- Comisión Europea (2011): *Acta del Mercado Único. Doce prioridades para estimular el crecimiento y reforzar la confianza «Juntos por un nuevo crecimiento»* <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0206&from=es>

17.- Parlamento Europeo (2009), *Informe sobre economía social, A6/0015/2009. Ponente: Patrizia Toia.*

**Tabla 2. Ejes y medidas clave de la Iniciativa en favor del emprendimiento social (2011)**

<b>Eje 1. Facilitar el acceso de las empresas sociales a la financiación</b>
1: Propuestas de reglamentos sobre los fondos europeos de inversión social
2: Mejora de los microcréditos
3: Activación de un instrumento financiero europeo para empresas sociales
4: Prioridad de inversión en empresas sociales de los fondos estructurales; marco estratégico común
<b>Eje 2. Mejora de la visibilidad de las empresas sociales</b>
5: Elaboración de diversos estudios: mapa de las empresas sociales y de los modelos de negocio, estadísticas europeas, regímenes fiscales, buenas prácticas de empresas sociales
6: Creación de una base de datos de etiquetas (labels) y certificaciones para las empresas sociales
7: Mejora de las competencias de las administraciones nacionales y regionales para impulsar las empresas sociales
8: Creación de una plataforma electrónica de intercambio de datos para inversores y empresarios sociales; acceso a programas de educación y formación de la UE
<b>Eje 3. Hacer el entorno jurídico favorable al emprendimiento social</b>
9: Línea de trabajo sobre formas jurídicas aptas para las empresas sociales; simplificación del Reglamento sobre el Estatuto de la sociedad cooperativa europea; Reglamento sobre el Estatuto de la fundación europea; Estudio de las mutuas
10: Mejora del acceso a la contratación pública para las entidades sociales, valorizando la calidad y las condiciones de trabajo en la adjudicación de contratos en el contexto de la reforma de la contratación pública
11: Simplificación de la aplicación de las normas en materia de ayudas de Estado a los servicios sociales y a los servicios locales

La implementación de estas líneas de actuación en los siguientes cinco años es la siguiente:

**Eje 1, mejora de la financiación pública y privada.** En relación a la financiación, y en concreto en cuanto a financiación presupuestaria, en octubre de 2011 la Comisión Europea aprueba el Programa para el Empleo y la Innovación Social (EaSI)<sup>18</sup>. Este Programa reúne tres otros programas de la UE que, entre 2007 y 2013, se gestionaban por separado: el PROGRESS, EURES y Microfinanciación Progress. El Programa EaSI presta especial atención a los grupos vulnerables, a combatir el desempleo a largo plazo y a la lucha contra la pobreza y la exclusión social. Entre 2014-2020 era un instrumento financiero europeo que contaba con un presupuesto de más de 170 millones de €. En febrero de 2013 se aprueba otro paquete sobre 'Social investment package' (inversión en lo social). En ambos programas presupuestarios las empresas sociales son priorizadas.

Por otro lado, la Comisión establece una priorización para la economía social y las empresas sociales en el acceso a los fondos estructurales de la Unión, los instrumentos tradicionales de la política de cohesión de la UE, el Fondo Social Europeo y el Fondo Europeo de Desarrollo Regional, en el marco del paquete legislativo de la UE sobre cohesión social 2014-20. A la hora de operativizarlos al ámbito de los estados, cada país dispone de la potestad de explicitar denomina-

ciones con 'economía social', lo que hacen a finales de 2014 los gobiernos italiano y español.

Otras vías de financiación: una medida financiera que liga al EaSI al Fondo Europeo de Inversiones (FEI). Como consecuencia, el FEI gestiona dos instrumentos financieros en el marco del EaSI: el Instrumento de Garantía EaSI y el componente de Inversiones en creación de capacidades EaSI. Ambos ayudan a las entidades financieras a ampliar su capacidad de préstamo a las microempresas y las empresas sociales. En 2015 se crea por el grupo Banco Europeo de Inversiones y el FEI el fondo Acelerador de Impacto Social (AIS), cuyo objetivo es invertir fondos en empresas sociales sobre la base de un nuevo marco para cuantificar y comunicar parámetros de impacto social desarrollados por el FEI. Adicionalmente existen otros instrumentos financieros para las empresas sociales, como son el InnovFin -inversiones en investigación e innovación para empresas en el marco de Horizonte 2020-, COSME -Programa para la Competitividad de las Empresas y para las Pequeñas y Medianas Empresas- y el Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas (FEIE).

La Comisión apuesta también por atraer, junto a la financiación pública, a la financiación privada en lo que denomina los 'fondos de inversión social'. Para ello, en primer lugar, apoya la elaboración de estudios sobre el impacto social y económico que orientarán

18.- <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=1081>.

a los 'inversores sociales' y en segundo lugar, en diciembre de 2011 (Reglamento 346/2013) regula los fondos europeos de emprendimiento social (EuSEFs). Esta norma establece una etiqueta identificativa de estos fondos (la etiqueta FESE), la cual destaca el impacto social de los beneficiarios de los fondos, no su forma jurídica o gobernanza y establece como requisito del fondo que al menos 70 % del capital recibido de los inversores se utilice en apoyo de empresas sociales.

**Eje 2, Mejora de la visibilidad de las empresas sociales.** En este eje de trabajo son especialmente significativos, por una parte, la activación por la Comisión Europea en mayo de 2012 del Grupo de expertos en empresas sociales (GECES) cuya función es asesorar a la Comisión en este ámbito. Este Grupo integra representantes de los gobiernos nacionales, plataformas representativas y expertos. Por otra parte, la Comisión encarga sucesivamente diversos informes de interés sobre economía social, como los relativos a los "mapas" de empresas sociales y sus ecosistemas en Europa<sup>19</sup> u otros informes y herramientas elaborados por la OCDE<sup>20</sup>. También se avanza en la construcción de estadísticas sobre economía social, con encuentros técnicos con expertos internacionales. Al respecto son referentes los estudios del CESE sobre 'La economía social en la Unión Europea' y el Manual de Cuentas Satélite de Cooperativas y Mutualidades realizados por CIRIEC, los cuales serán utilizados profusamente en los documentos oficiales de las instituciones europeas en los años siguientes. También adquieren importancia los estudios de medición del impacto social y económico, estudios que ya han entrado en la mainstream de las políticas europeas (p.ej. son preceptivos en los proyectos de los programas marco de investigación y desarrollo).

En el plano del discurso y la narrativa, es importante destacar que entra en escena con mucha fuerza el concepto aún difuso de las empresas sociales. Éste viene a sumarse al de tercer sistema, tercer sector, sociedad civil y el no ánimo de lucro. Un espacio de confrontación emerge, dado que los conceptos no sólo reflejan realidades y visiones diferentes sino también intereses. Como se señaló anteriormente, otra cuestión es la visibilidad y el reconocimiento de la definición conceptual del ámbito de la economía social.

El despliegue periódico de «neoconceptos» no ayuda sino que revela una falta de consenso en torno a la denominación que debe emplearse, así como una posible política oculta para no avanzar en este ámbito.

**Eje 3, Hacer el entorno jurídico favorable al emprendimiento social.** En lo relativo al plano jurídico, contrasta el importante avance realizado en varios países miembros en estos años, como las Leyes de economía social de España, Grecia, Bélgica, Francia y Portugal, con el nulo avance en cuanto a legislación comunitaria para formas jurídicas específicas (fundaciones, mutualidades) o marcos más amplios (empresas sociales). Los avances se han producido en otros ámbitos.

Un avance significativo se ha producido en el marco de la reforma del Derecho europeo de contratación pública. Tradicionalmente, en cumplimiento de la política de competencia, se prohibía la introducción de cláusulas sociales en la contratación pública. En 2014, el paquete de reforma de la contratación pública (*Public procurement*) modificó esta situación (Directivas 2014/23, 2014/24 y 2014/25), permitiendo a los poderes públicos la inclusión de determinadas cláusulas sociales en los procedimientos de contratación y el pliego de condiciones.

Pocos avances se han producido en relación a otros obstáculos jurídicos de carácter sectorial, como son las directivas de servicios en relación a las asociaciones y fundaciones en el caso de los servicios sociales, donde la aplicación de la política de competencia distingue entre servicios de interés económico general, servicios de interés general que no son de carácter económico y servicios sociales de interés público, y por otro, la normativa de Solventia para las mutuas en el caso de los seguros. En abril de 2012 la Comisión aprobó el Reglamento de minimis para el ámbito de los servicios de interés económico general<sup>21</sup>. Este nuevo Reglamento introdujo mayor flexibilidad para los poderes públicos al conceder ayudas estatales a las entidades de la economía social en el ámbito de la compensación de servicios públicos<sup>22</sup>.

En la mayoría de los países de la UE existe un tratamiento fiscal específico para las empresas y entidades de la economía social. Los opositores a este tratamiento específico llevan mucho tiempo argumentando que podría considerarse una desigualdad de trato que

19.- <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=es&catId=89&newsId=2149>

20.- [http://www.oecd.org/cfe/leed/Social%20entrepreneurship%20policy%20brief%20EN\\_FINAL.pdf](http://www.oecd.org/cfe/leed/Social%20entrepreneurship%20policy%20brief%20EN_FINAL.pdf). Noya A., Clarence E. (2013), *Policy brief on social entrepreneurship, OECD/European Union 2013*.

21.- Reglamento (UE) nº 360/2012 de la Comisión relativo a las ayudas de minimis por servicios de interés económico general.

22.- Introduce simplificación en la aplicación de las normas en materia de ayudas estatales a los servicios sociales y a los servicios locales.

**Tabla 3. Principales hitos de la economía social en las instituciones europeas 2010-2016**

2011-2016 Presidencias Durao Barroso - Junckers	Informe Toia de la economía social (Parlamento europeo) Social Business Initiative Proactividad de actores (Categoría economía social del Comité Económico y Social Europeo, Intergrupo economía social del Parlamento europeo, Social Economy Europe) GECES - Grupo de expertos en economía social y empresas sociales de la Comisión Europea Programa presupuestario para el empleo y la innovación social Easi Social investment package Reglamento sobre Fondos de emprendimiento social Eusef y etiqueta FESE Directivas sobre contratación pública (Directivas 23, 24 y 25 / 2014) Mapas de empresas sociales y sus ecosistemas Declaración de Luxemburgo del consejo de Europa sobre ES (2015) Iniciativa Start-up and Scale-up (2016)
---	---

constituye ayudas estatales ilícitas en contravención de las normas de libre competencia. En 2011, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea dictaminó que el tratamiento fiscal específico está justificado porque las cooperativas son distintas por naturaleza a las empresas con ánimo de lucro.

Persisten otros obstáculos regulatorios al modelo de crecimiento de las empresas de la economía social. Una clave del éxito en el mercado y el crecimiento de las empresas de la economía social ha sido su capacidad para formar federaciones y grupos cooperativos. Sin embargo, estas formas de asociación han sido investigadas por el Tribunal de Justicia de la UE, al haberlas interpretado como «acuerdos» que restringen la competencia. Otros obstáculos jurídicos son los denominados políticas de austeridad cualitativa (Chaves y Zimmer, 2017). Se refiere a la manera en que el sector público y las entidades de la economía social se relacionan entre sí, con respecto no solo al problema de una mayor burocracia, sino también de retrasos, procedimientos y otros requisitos que complican o incluso impiden la colaboración entre el tercer sector y el sector público.

### *3.1. Declaración de Luxemburgo, diciembre 2015: hacia un Plan de Acción Europeo para la Economía Social*

En noviembre de 2014 Jean Claude Juncker es elegido nuevo Presidente de la Comisión Europea. Desde 2015 se intensifica el discurso en favor de una política más proactiva hacia la economía social en Europa: En diciembre de 2015, bajo la Presidencia Luxemburgesa de la Unión Europea, siendo Ministro Luxemburgoés de Economía Social y Solidaria, Nicolas Schmit, 6 gobiernos europeos, incluyendo España, Italia y Francia, activan un grupo de trabajo permanente para el fomento de la economía social y sientan las bases de un plan de acción en la materia. Unos días más tarde, el 7 de diciembre de 2015, el Consejo de la Unión Europea emitió sus Conclusiones sobre «La promoción de la economía social como motor clave del desarrollo económico y social en Europa»<sup>23</sup>, en las que invitaba a los Estados miembros a que «establezcan, apliquen y sigan desarrollando, según proceda, estrategias y programas europeos, nacionales, regionales y/o locales para reforzar la economía social, el emprendimiento social y la innovación social. En la misma línea, el 23 de mayo de 2017, once representantes gubernamentales de países miembros de la UE firmaron la «Declaración de Madrid», en la que pedían un plan de acción europeo para impulsar la economía social.

23.- <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15071-2015-INIT/es/pdf>

Paralelamente, en el año 2016 el GECES – Grupo de expertos sobre empresas sociales de la Comisión Europea- publica un documento “Empresas sociales y economía social hacia el futuro”<sup>24</sup> (Social enterprises and the social economy going forward), el cual marca una agenda a priorizar para el fomento de la economía social/empresas sociales en Europa.

No menos importantes son las actividades de incidencia realizadas por los tradicionales adalides internos a las instituciones europeas: el Comité Económico y Social Europeo (CESE) aprueba nuevos dictámenes con el objetivo de mejorar la economía social durante este período y publica dos nuevos estudios operativizados por CIRIEC<sup>25</sup>. El Intergrupo de Economía Social del Parlamento Europeo realiza una audiencia pública “Hacia un plan de acción europeo para la economía social”. El Comité de las Regiones aprueba el 4 de diciembre de 2015 un Dictamen sobre «El papel de la economía social en la reactivación del crecimiento económico y la lucha contra el desempleo» (SEDEC VI/004).

Externamente a las instituciones europeas, Social Economy Europe adquiere protagonismo y se alza en la principal plataforma europea que representa a las cooperativas, mutuas, asociaciones, fundaciones y otras entidades de la economía social en Europa. Ofrece su opinión sobre los distintos asuntos relativos a la promoción de la economía social a nivel de la Unión Europea, institucionalizando el diálogo civil en los niveles superiores de la UE. Sin embargo, no es la única plataforma europea.

Desde instituciones internacionales no europeas el discurso en favor de la economía social también arraiga y retroalimenta lo que acontece en Europa. Es el caso de Naciones Unidas, la OIT y la OCDE. Naciones Unidas activa un Grupo de Trabajo Interinstitucional sobre Economía Social y Solidaria (UNTSSE)<sup>26</sup>, en consonancia con el nuevo enfoque de sus Objetivos de Desarrollo Sostenible.

### 3.2. *La Iniciativa Start-up and Scale-up: ampliación de la SBI (2016-2020)*

El 22 de noviembre de 2016 la Comisión Europea aprueba la Iniciativa Start-up and Scale-up “Los líderes de la Europa del mañana: la Iniciativa sobre las empresas emergentes y en expansión” (Europe's next leaders: the Start-up and Scale-up Initiative) en su forma habitual de Comunicación al Parlamento, al Consejo, al CESE y al Comité de las regiones COM (2016) 733<sup>27</sup>.

Esta iniciativa, continuación de la SBI, cuenta con un apartado específico para la “economía social y las empresas sociales”, revelando que este ámbito se mantiene en la agenda europea.

En 2017, el trabajo de seguimiento de la Comisión Europea y el Grupo de Expertos GECES reorganizó sus objetivos para apoyar a las empresas sociales y la economía social en una estrategia articulada torno a cinco grandes pilares:

- 1) Mejorar el acceso a la financiación,
  - 2) Mejorar el acceso a los mercados (públicos y privados),
  - 3) Impulsar los marcos institucionales (legales, ecosistemas),
  - 4) Fomentar la innovación social, los nuevos modelos de negocio y tecnologías,
  - 5) Desarrollar la internacionalización de la economía social (dimensión exterior)
- Y promover la visibilidad y conocimiento de la economía social.

Esta estrategia y sus 5 pilares contenían un paquete de más de 30 medidas:

#### **1) Mejorar el acceso a la financiación**

- Programa para el empleo y la innovación social (EaSI) y del Fondo Europeo Para Inversiones Estratégicas (EFSI) para desarrollar y estimular el uso de diferentes instrumentos financieros y subvenciones como: Sistemas de garantía, Inversiones para el desarrollo de capacidades, Inversiones de capital para proyectos piloto de impacto social, Subvenciones para

24.- GECES (European Union Commission Expert Group on Social Entrepreneurship): [http://ec.europa.eu/growth/tools-databases/newsroom/cf/itemdetail.cfm?item\\_id=9024](http://ec.europa.eu/growth/tools-databases/newsroom/cf/itemdetail.cfm?item_id=9024)

25.- EESC 2017, 2018

26.- Inter-Agency Task Force on Social and Solidarity Economy <https://unsse.org>

27.- <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0733&from=ES>

reducir los costes de transacción de los intermediarios financieros para pequeñas inversiones/ microfinanciación, Subvenciones a proyectos para desarrollar mercados (intermediarios de financiación social), Subvenciones de funcionamiento para redes a escala de la UE.

- Ventana Social en el marco de InvestEU (Social window en InvestEU) para el nuevo MFP (Marco Financiero Presupuestario (2021-27).

## 2) Mejorar el acceso a los mercados (públicos y privados)

- Animar a los compradores públicos a utilizar la contratación pública para perseguir objetivos sociales y sensibilizar a los agentes de la economía social sobre las oportunidades existentes: Actos de formación y sensibilización; guía actualizada de la Comisión; Recopilación y difusión de buenas prácticas; Integración de cláusulas sociales en los procedimientos de la CE

- Refuerzo de la cooperación entre las empresas tradicionales y las empresas de la economía social;

- Estímulo a la internacionalización de la economía social y las empresas sociales.

## 3) Impulsar los marcos institucionales (legales, ecosistemas)

- Elaboración de estudios para un mejor conocimiento y orientación política que ayude a los Estados miembros a desarrollar marcos políticos y normativos; Asesoramiento a los Estados miembros sobre la elaboración de políticas de fomento de la economía social

- Ampliación de la Cartografía (mapa) de las empresas sociales en los Estados miembros,

Estudio de evaluación del impacto de la Iniciativa Social Business (SBI)

- Se realizará en cooperación con la OCDE<sup>28</sup>: Estudios exhaustivos por países; Desarrollo de la herramienta "Better Entrepreneurship Policy" sobre ecosistemas de economía social; Elaboración de un Compendio de políticas e iniciativas de empresas sociales; Elaboración de una Guía sobre estructuras jurídicas para empresas sociales.

- En el ámbito de las estadísticas y de datos sobre la economía social, se promueve la elaboración de cuentas satélite en diferentes Estados miembros; se realizan conferencias y talleres para el Intercambio de buenas prácticas en los Estados miembros; se im-

pulsa que EUROSTAT lance a principios de 2019 una convocatoria de manifestaciones de interés dirigida a Institutos Nacionales de Estadística para elaborar cuentas satélite de ámbito nacional;

- Acción preparatoria en favor de las cooperativas para la reducción del desempleo juvenil y creación de cooperativas (2019).

## 4) Fomentar la innovación social, los nuevos modelos de negocio y tecnologías

- Apoyo al desarrollo de la innovación social con diversas iniciativas: Social Innovation Challenge Platform (plataforma de retos de la innovación social, activada en 2017 por la Comisión para animar a las empresas sociales a colaborar con otros tipos de empresas para desarrollar conjuntamente soluciones a los retos sociales), Concurso Europeo de Innovación Social (tema: plásticos)

- Premio Horizonte 2020 sobre "Blockchains for Social Goods" (blockchains para bienes sociales)

- Promoción de las nuevas tecnologías y la digitalización para la economía social y la empresa social

- Estudio sobre nuevos modelos de negocio mediante una convocatoria para analizar y recopilar buenas prácticas sobre la manera en que las empresas sociales pueden utilizar mejor la economía digital

## 5) Desarrollar la internacionalización de la economía social (dimensión exterior)

Promover la economía social y las empresas sociales en las políticas y programas de vecindad y ampliación; Asociación Oriental, países de la ampliación, diálogo con los países MED.

Promoción de la economía social y las empresas sociales en las políticas de desarrollo y los ODS (objetivos de desarrollo sostenible);

Elaboración de una guía internacional CE/OCDE para los marcos jurídicos, IBAN (Red de Acción Empresarial Inclusiva), asociación de la CE con la Alianza Cooperativa Internacional.

Incremento del trabajo con organizaciones financieras internacionales y comunidades de donantes

(Global Steering Group for Impact Investment (GSGii), Global Impact Investing Network, OCDE sobre el desarrollo de políticas de inversión de impacto)

Cooperación con organizaciones/grupos de reflexión/foros internacionales para desarrollar políticas de economía social y empresa social.

28.- Se elige una organización externa a la Unión Europea, la OCDE, para la elaboración de estudios. Es de notar que existen diferentes centros de investigación y de elaboración de estudios en Europa.

### Acciones de promoción de la visibilidad y conocimiento de la Economía social:

Activación de la iniciativa ESER - European Social Economy Regions para aumentar el conocimiento de la economía social a nivel local y regional;

Activación de la iniciativa de las Misiones Europeas de la economía social, con el objetivo de proporcionar un apoyo específico a la colaboración interregional en el ámbito de la economía social.

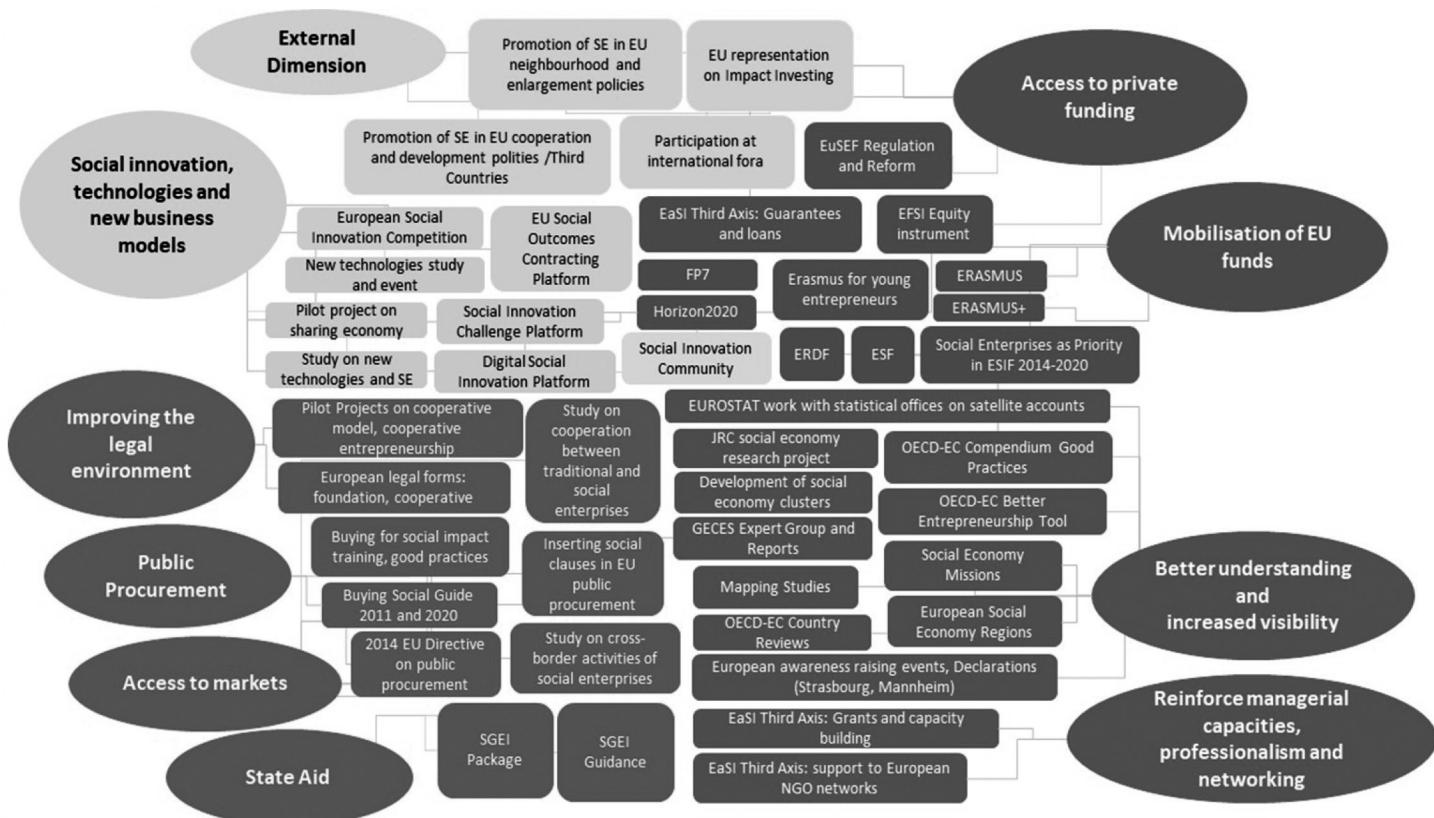
En síntesis, la Estrategia principal de la Comisión Europea en materia de economía social / empresas sociales mantenía el enfoque diseñado desde 2011, ampliando progresivamente en determinados ámbitos sus medidas de actuación. En el año 2019 se encargó la elaboración de un estudio de Evaluación de la Social Business Initiative y más exactamente, de

las diferentes políticas implementadas en los últimos años (véase Haarich, et al., 2020). Una síntesis del conjunto de las actuaciones llevadas a cabo aparece en la figura siguiente.

Las entidades representativas de la economía social europea continúan realizando labor de incidencia para la aprobación de un Plan europeo de acción para la economía social. Social Economy Europe publica en 2018 su propuesta para un Plan de Acción Europeo para la Economía Social titulado “The future of EU policies for the Social Economy: Towards a European Action Plan”.

El 16 de julio de 2019, el Parlamento Europeo eligió, con 383 votos a favor, a Ursula von der Leyen como nueva presidenta de la Comisión Europea. El programa que presentaba para el quinquenio 2019-24 estaba basado en 6 prioridades<sup>29</sup>: 1) un Pacto Ver-

Figura 1. La Social Business Initiative: objetivos y principales medidas



Fuente: Haarich, et al (2020). Impact of the European Commission's Social Business Initiative (SBI) and its Follow-up Actions.

29.- En su documento programático “Political guidelines of the Commission 2019-2024” si bien cita al concepto germánico de ‘economía social de mercado’, no incluye ninguna referencia al ámbito de la economía social, ni cooperativas ni acepciones afines. Ursula von der Leyen, 16.7.2019, Una unión que se esfuerza por lograr más resultados - Political guidelines of the Commission 2019-2024, [https://commission.europa.eu/about-european-commission/approval-european-commission-2019-2024\\_en](https://commission.europa.eu/about-european-commission/approval-european-commission-2019-2024_en)

de Europeo, 2) Una economía que funcione en pro de las personas, 3) Una Europa adaptada a la era digital, 4) La protección de nuestro estilo de vida europeo, 5) Una Europa más fuerte en el mundo y 6) Un nuevo impulso a la democracia europea.

En su nuevo gobierno nombró a Nicolas Schmit, quien fue ministro luxemburgués de Economía Social y Solidaria, nuevo comisario europeo de Empleo. El nuevo Comisario había revelado en diversas ocasiones su compromiso por fomentar la economía social en Europa y de impulsar la iniciativa auspiciada por la plataforma representativa de la economía social europea, Social Economy Europe, el citado 'Plan de acción europeo para la economía social'.

No se imaginaba la crisis de enormes dimensiones que estaba a punto de llegar.

#### 4. La era COVID-19, la Presidencia de Ursula von der Leyen (2019-) y la política de reconstrucción

2020 irrumpió con una de las crisis más graves de nuestro tiempo, la crisis de la pandemia de Covid-19. Ha significado una conmoción comparable a las provocadas por las catástrofes naturales y las guerras. Además de su altísimo impacto socio-sanitario, en términos de salud y vidas humanas, esta crisis ha tenido un profundo impacto en las economías, en el mundo del trabajo, en las desigualdades y en la forma de relacionarse de las personas. El contexto post-pandémico derivado de la crisis del Covid-19 ha creado nuevas condiciones sociales, institucionales, sanitarias y económicas que antes no se daban. Se ha acelerado, entre otros, la digitalización y el teletrabajo, ha favorecido las actividades de consumo y laborales realizadas en entornos cercanos, caracterizados por una reducida movilidad socioeconómica, en detrimento de las actividades vinculadas a la globalización. También se han puesto de manifiesto importantes fallos del mercado privado y de los gobiernos, principalmente en el sistema sanitario público y con la ruptura de las cadenas de suministro internacionales durante el periodo de bloqueo, y han surgido nuevas tendencias económicas, como el nuevo proteccionismo y la tendencia a

reducir la dependencia de los productos, mercados y cadenas de valor internacionales. Todas estas limitaciones, necesidades, oportunidades y tendencias emergentes deben ser consideradas por los responsables políticos a la hora de diseñar las políticas de recuperación y reconstrucción. Para que estas políticas de reconstrucción promuevan un nuevo modelo de desarrollo sostenible y justo en el futuro, deben incluir medidas para el cambio institucional, incluyendo ecosistemas e instituciones acordes con este nuevo modelo.

La economía social también ha sufrido el elevado impacto económico y social del shock de Covid-19, aunque con menor intensidad en comparación con la economía general. La economía social ha encontrado en la crisis de Covid-19 una excelente oportunidad para mostrar su verdadera capacidad de demostrar su importante contribución a la resiliencia social y económica. Ha abordado importantes fallos del mercado y del Estado durante la emergencia sanitaria, respondiendo a la pandemia de Covid-19 en múltiples frentes en los que han surgido problemas o necesidades.

##### *Política de reconstrucción europea*

En este terrible contexto de crisis, de emergencia y de recuperación, bajo la Presidencia de Ursula von der Leyen, el 27.5.2020 se publica el importante documento que va a marcar la nueva agenda de la Comisión Europea para estos próximos años: el presupuesto de la UE: motor del plan de recuperación para Europa (COM(2020) 442 final)<sup>30</sup>. En este nuevo enfoque de la política europea van a entrar en el primer plano los fondos NextGenerationEU, el Marco Financiero Presupuestario y los Mecanismos de Recuperación y Resiliencia. Sólo restaba romper las reticencias de ciertos Estados miembros (los estados frugales) para que el conjunto de países se comprometieran con la nueva política de gran calado de la Comisión Europea, lo cual se produciría el 21 julio 2020, en las Conclusiones sobre el Plan de Recuperación y el marco financiero plurianual para 2021-2027 adoptadas por el Consejo Europeo entre el 17 a 21 de julio de 2020<sup>31</sup>. La nueva política de gran alcance de la Comisión Europea crea-

30.- Comisión Europea, 27.5.2020, Comunicación de la Comisión Europea al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones "El presupuesto de la UE: motor del plan de recuperación para Europa" (2 documentos), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=COM%3A2020%3A442%3AFIN>

31.- Acuerdo del Consejo Europeo, de Jefes de Estado o de Gobierno de los países miembros de la UE  
<https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2020/07/21/european-council-conclusions-17-21-july-2020>

**Tabla 4. Comparativa de la propuesta de la Comisión y lo aprobado por el Consejo Europeo**

	Propuesta Comisión 27.5.2020			Acuerdo Consejo Europeo 21.7.2020			Diferencia
	MFP	NGEU	Total	MFP	NGEU	Total	
Capítulo							
1. Mercado único, innovación y economía digital	140,7	69,8	210,5	132,8	10,6	143,4	-67,1
2. Cohesión, resiliencia y valores	374,5	610,0	984,5	377,8	721,9	1.099,7	+115,2
3. Recursos naturales y medio ambiente	357,0	45,0	402,0	356,4	17,5	373,9	-28,1
4. Migración y gestión de las fronteras	31,1	-	31,1	22,7	-	22,7	-8,4
5. Seguridad y defensa	19,4	9,7	29,1	13,2	-	13,2	-15,9
6. Vecindad y resto del mundo	102,7	15,5	118,2	98,4	-	98,4	-19,8
7. Administración pública europea	74,6	-	74,6	73,1	-	73,1	-1,5
<b>TOTAL</b>	<b>1.100,0</b>	<b>750</b>	<b>1.850,0</b>	<b>1.074,3</b>	<b>750</b>	<b>1.824,3</b>	<b>-25,7</b>

- Cifras en miles de millones de euros.

- Clave: MFP: Marco Financiero Plurianual 2021-2027; NGEU: Plan de recuperación "Next Generation EU".

- No se incluye la reserva de ajuste por la Brexit de 5 mil millones de euros.

- Elaboración propia. Fuente: Comisión Europea, Comunicación de la Comisión. El momento de Europa: Reparar los daños y preparar el futuro para la próxima generación (Bruselas, 27.5.2020, COM(2020) 456 final); Consejo Europeo, Reunión extraordinaria del Consejo Europeo (17, 18, 19, 20 y 21 de julio de 2020). Conclusiones (Bruselas, 21 de julio de 2020, EUCO 10/20, CO EUR 8, CONCL 4).

ba un Instrumento Europeo de Recuperación de nuevo cuño denominado «Next Generation EU -NGEU», por valor de 750.000 millones de euros, el mayor paquete de estímulo económico de la historia europea. Se trata de un instrumento para "salir más fuertes de la pandemia, transformar nuestra economía y crear oportunidades y trabajo". Se trata de un fondo financiado con deuda conjunta de los países miembros que ofrece subvenciones y créditos condicionados a la orientación a misiones. La otra vertiente clave de esta nueva política es el Marco Financiero Presupuestario (MFP) plurianual de la UE para 2021-2027 reforzado. Los ámbitos priorizados por la agenda europea son tres: la transición digital, la transición ecológica y la resiliencia socioeconómica.

Se activan los MRR – Mecanismos de Recuperación y Resiliencia- como la principal vía de canalización de recursos del programa NEXTGenerationUE. El presupuesto dotado será de 723.800 millones de euros. El periodo de ejecución es de 2020 a 2026. Se operativizarán estos fondos la mitad en forma de ayudas a fondo perdido y la otra mitad como ayuda financiera reintegrable. El Mecanismo de Recuperación y Resiliencia estará firmemente integrado en el Semestre Europeo. Los Estados miembros elaborarán planes de recuperación y resiliencia como parte de sus programas nacionales de reforma.

Cada país ha de operativizar esta nueva política europea a su realidad concreta.

A España le corresponden aproximadamente 69.000 millones de ayudas a fondo perdido y, otros tantos en préstamos, para ese mismo periodo.

España Puede, Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR)<sup>32</sup> es la Estrategia española para canalizar estos fondos destinados por Europa a reparar los daños provocados por la crisis del COVID-19.

El Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia se articula en torno a 4 ejes transversales, siguiendo la agenda europea:

- 1) transición ecológica,
- 2) transformación digital
- 3) cohesión social y territorial
- 4) igualdad de género.

El PRTR de España incluye 10 políticas palanca y 30 componentes tal y como aparece en la tabla siguiente.

Cada componente incluye líneas financieras con convocatorias de subvenciones y de préstamos. Pero también incluye una sección de reformas e inversiones a implementar en el periodo de ejecución.

32.- *España Puede, Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR)* <https://planderecuperacion.gob.es/>.

**Tabla 5. Políticas palanca, Componentes y Presupuesto del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia 'España Puede' (2022-2023, Mill€)**

<b>1. Agenda urbana y rural, lucha contra la despoblación y desarrollo de la agricultura</b> 1. Plan de choque de movilidad sostenible, segura y conectada en entornos urbanos y metropolitanos 2. Plan de Rehabilitación de vivienda y regeneración urbana 3. Transformación ambiental y digital del sistema agroalimentario y pesquero	<b>14.407</b> 6.820
<b>2. Infraestructuras y ecosistemas resilientes</b> 1. Conservación y restauración de ecosistemas y su biodiversidad 2. Preservación del litoral y los recursos hídricos 3. Estrategia de Movilidad sostenible, segura y conectada	<b>10.400</b> 13.203
<b>3. Transición energética justa e inclusiva</b> 1. Despliegue e integración de energías renovables 2. Infraestructuras eléctricas, promoción de redes inteligentes, flexibilidad y el almacenamiento 3. Hoja de ruta del hidrógeno renovable y su integración sectorial 4. Estrategia de Transición Justa	<b>6.385</b>
<b>4. Una Administración para el siglo XXI</b> 1. Modernización de las Administraciones públicas	<b>4.315</b> 4.315
<b>5. Modernización y digitalización del tejido industrial y de la pyme, recuperación del turismo e impulso a una España nación emprendedora</b> 1. Política Industrial España 2030 2. Impulso a la pyme 3. Plan de modernización y competitividad del sector turístico 4. Conectividad Digital, impulso de la ciberseguridad y despliegue del 5G	<b>16.075</b>
<b>6. Pacto por la ciencia y la innovación. Refuerzo a las capacidades del Sistema Nacional de Salud</b> 1. Estrategia Nacional de Inteligencia Artificial 2. Reforma institucional y fortalecimiento de las capacidades del sistema nacional de ciencia, tecnología e innovación 3. Renovación y ampliación de las capacidades del Sistema Nacional de Salud	<b>4.949</b>
<b>7. Educación y conocimiento, formación continua y desarrollo de capacidades</b> 1. Plan Nacional de Competencias Digitales (digital skills) 2. Plan estratégico de impulso de la Formación Profesional 3. Modernización y digitalización del sistema educativo, incluida la educación temprana de 0 a 3 años	<b>7.317</b>
<b>8. Nueva economía de los cuidados y políticas de empleo</b> 1. Plan de choque para la economía de los cuidados y refuerzo de las políticas de inclusión 2. Nuevas políticas públicas para un mercado de trabajo dinámico, resiliente e inclusivo	<b>4.855</b>
<b>9. Impulso de la industria de la cultura y el deporte</b> 1. Revalorización de la industria cultural 2. España hub audiovisual de Europa (Spain AVS Hub) 3. Plan de fomento del sector del deporte	<b>825</b>
<b>10. Modernización del sistema fiscal para un crecimiento inclusivo y sostenible</b> 1. Medidas y actuaciones de prevención y lucha contra el fraude fiscal 2. Adaptación del sistema impositivo a la realidad del siglo XXI 3. Mejora de la eficacia del gasto público 4. Sostenibilidad a largo plazo del sistema público de pensiones en el marco del Pacto de Toledo	<b>0</b>

Existen tres vías a través de las cuales acceder a la financiación del Plan de Recuperación, sus políticas palanca y sus componentes:

1. Principalmente, a través de las Convocatorias, publicadas por ministerios, las empresas públicas estatales, las comunidades autónomas y los ayuntamientos y otras entidades locales.
2. A través de los PERTE, que son grandes proyectos estratégicos que exigen la colaboración entre administraciones, empresas y centros de investigación
3. A través de las Manifestaciones de interés, que son consultas realizadas por los diferentes ministerios para analizar emergentes ámbitos de actuación.

Como indica el Gobierno de España, los PERTE (Proyectos Estratégicos para la Recuperación y Transformación Económica)<sup>33</sup> son un nuevo instrumento de colaboración público privada en los que colaboran las distintas administraciones públicas, empresas y centros de investigación. Su objetivo es impulsar grandes iniciativas que contribuyan claramente a la transformación de la economía española. Hasta enero de 2023 el Gobierno había aprobado un total de 12 proyectos estratégicos para la recuperación y transformación económica (PERTE), entre ellos, el PERTE de Economía Social y de los Cuidados<sup>34</sup>, aprobado por el Consejo de Ministros del 31 de mayo de 2022.

Sus dos objetivos generales son el Impulso y desarrollo de la economía social española y su potencial transformador y el desarrollo e impulso de servicios avanzados en el ámbito de los cuidados accesibles y centrados en las personas, a través de la economía social. Un tercer objetivo estratégico es la creación de un hub de vanguardia para focalizar y difundir el conocimiento de este modelo económico. Se halla dotado con 800 Millones de € y se articula en torno a 9 líneas de actuación. Liderado por un Comisionado para la Economía Social, dependiente del Ministerio de Trabajo y Economía Social, implicará a 12 Ministerios.

### *La economía social en la política de reconstrucción europea*

En esta nueva agenda europea, la economía social recibe un nuevo impulso, hasta el punto de que algunos indiquen que nos encontramos en la actualidad ante un auténtico "Momentum" o "Annus Mirabilis" de la economía social en la agenda europea, con una atención inédita por parte de los poderes públicos, tanto en términos declarativos de calado como de iniciativas de políticas públicas de amplio alcance.

Tres son los hitos principales aprobados entre diciembre de 2021 y diciembre de 2022 por la Comisión Europea:

1.- La Comunicación "Construir una economía que funcione para las personas: un plan de acción para la economía social", aprobada por la Comisión Europea el 9 de diciembre de 2021 con la denominación de Plan de acción europeo para la economía social<sup>35</sup>,

2.- La Comunicación "Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales", 4.3.2021 COM (2021) 102 final<sup>36</sup>. Este Pilar Europeo recoge referencias explícitas a la economía social.

3.- El 'Transition Pathway' sobre Economía Social y Proximidad<sup>37</sup>, en el marco de la Estrategia Industrial Europea, presentado el 14.11.2022 en Bruselas, el tercer Pathway de los que se han activado hasta ahora de los 14 clusters industriales existentes. Estos Transition Pathway son acciones de gran envergadura de la Comisión Europea en el marco de su Política Industrial<sup>38</sup>, algo poco común en las políticas de los Estados Miembros.

### *El Plan de Acción Europeo para la Economía Social*

El Plan de Acción Europeo para la Economía Social (EAPSE) constituye, sin duda, el principal referente. El Plan se compone de un documento central al que se unen otros documentos anexos, uno de trabajo (Commission Staff Working Document SWD (372) final) y otro de evaluación, con amplia documentación.

33.- [https://planderecuperacion.gob.es/sites/default/files/2022-06/Preguntas\\_y\\_respuestas\\_PERTE\\_09062022.pdf](https://planderecuperacion.gob.es/sites/default/files/2022-06/Preguntas_y_respuestas_PERTE_09062022.pdf)

34.- PERTE de Economía Social y de los Cuidados, *Memoria completa, Ministerio de Trabajo y Economía Social - 09 de junio 2022*, <https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/resumenes/Documents/2022/210622-perte-economia-social-y-de-los-cuidados-memoria-completa.pdf>

35.- <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52021DC0778&qid=1644937802979>

36.- <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52021DC0102>

37.- <https://www.youtube.com/watch?v=piHYt4Khtj0>

38.- [https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/european-industrial-strategy\\_en?fbclid=IwAR0rMXASmIXIPq0gos1-YqSKtYhYjeiv1xJ6\\_MXHrWwor0NqAaI1Fju24](https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/european-industrial-strategy_en?fbclid=IwAR0rMXASmIXIPq0gos1-YqSKtYhYjeiv1xJ6_MXHrWwor0NqAaI1Fju24)

Este Plan ha sido objeto de un amplio proceso de consulta, tanto ex-ante, con el Grupo de expertos GE-CES y otros Stakeholders, en reuniones científicas y eventos, con declaraciones de gobiernos e instituciones, así como ex-post, con Dictámenes del Comité Económico y Social Europeo, Comité de las Regiones y del Parlamento Europeo.

El horizonte temporal del EAPSE es hasta 2030. Establece que, en 2025, la Comisión realizará un balance de la aplicación del plan de acción y publicará un informe de evaluación.

El Plan de acción europeo cuenta con 3 áreas prioritarias y casi cuarenta medidas. Sus ejes principales son los siguientes:

**Tabla 6. Plan de Acción Europeo para la Economía Social: áreas prioritarias, objetivos y medidas**

<p><b>Área 1: Sensibilización y reconocimiento sobre la ES</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Impulsar la visibilidad de la economía social y obtener nuevos datos sobre ella</li> <li>- Promover un impacto positivo de la economía social entre nuevos públicos, incluidos los jóvenes</li> </ul> <p><i>Medidas:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>→ Establecimiento de una definición “clara e inclusiva” de la Economía Social en Europa</li> <li>→ Desarrollo de estudios sobre la Economía Social en Europa, especialmente Estadísticas</li> <li>→ Desarrollo de acciones de comunicación y congresos</li> </ul>
<p><b>Área 2: Crear ecosistemas/marcos reglamentarios y jurídicos necesarios para el desarrollo de la ES</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Garantizar que los marcos institucionales político y jurídico (frameworks) sean los adecuados para que la economía social prospere, abordando la diversidad de sus formas jurídicas y considerando la política fiscal, las etiquetas (labels) o sistemas de certificación, la contratación pública y las ayudas de estado.</li> </ul> <p><i>Medidas:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>→ Aprobación de una Recomendación del Consejo Europeo para el desarrollo de leyes marco específicas y políticas transversales de apoyo a la ES en los distintos Estados miembros en 2023. A escala de los Estados miembros, mediante intercambios de buenas prácticas, una guía sobre el marco fiscal nacional,</li> <li>→ En el ámbito de la regulación de las ayudas de estado: organización de actos de sensibilización, publicación de guías para que las autoridades públicas aprovechen plenamente las posibilidades que ofrecen en particular los SIEG y las que permite el RGEC. La Comisión evaluará la posibilidad de facilitar las normas para las empresas sociales cuando se revise el RGEC a finales de 2023,</li> <li>→ En materia de contratación pública socialmente responsable: continuación de los intercambios de buenas prácticas, sensibilización y formación de los funcionarios públicos y las estructuras de la ES, lanzamiento de una nueva iniciativa para apoyar la creación de colaboraciones a nivel local, refuerzo del uso de cláusulas sociales en los procedimientos de licitación de la Comisión Europea,</li> <li>→ En materia de mercados sociales: Promoción del acceso a los mercados (“Buy social” initiative) apoyando la colaboración entre entidades de ES y empresas capitalistas,</li> <li>→ Promoción de etiquetas (labels) o sistemas de certificación de economía social, Estudio sobre las etiquetas/certificaciones de ES,</li> <li>→ Promoción de la economía social a nivel regional y local mediante el fomento de los intercambios transfronterizos, entre otras acciones,</li> <li>→ A nivel internacional: promoción de la ES en los programas del Instrumento de Preadhesión, del Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional y mejora del acceso a la financiación de las empresas sociales en los Balcanes Occidentales, los países vecinos del Este y los países mediterráneos.</li> </ul>
<p><b>Área 3: Oportunidades</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Mejorar el acceso de la economía social a la financiación, reuniendo en un único punto información relevante de la UE sobre la financiación, políticas públicas e iniciativas pertinentes</li> <li>- Apoyar los procesos de escalabilidad (scaling-up) de las entidades de economía social</li> <li>- Maximizar la contribución de la economía social a las transiciones ecológica y digital.</li> </ul> <p><i>Medidas:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>→ Mejora del acceso a la financiación europea, mejora del acceso a las ayudas de los diferentes países</li> <li>→ Desarrollar nuevos instrumentos financieros en el marco del programa InvestEU, para favorecer la movilización de recursos financieros privados hacia las empresas sociales</li> <li>→ Desarrollo de la medición y gestión del impacto social para que los inversores sociales valoren mejor sus inversiones</li> <li>→ Creación de un nuevo portal único de la economía social de la UE en 2023 (EU Social Economy Gateway) con información relevante sobre financiación, políticas, redes/plataformas e iniciativas de la UE</li> <li>→ Mejora de las capacidades de empresas y personas de la economía social, como parte del Pacto de Capacidades (Pact for Skills)</li> <li>→ Organización de cursos de formación para funcionarios públicos sobre diversos temas de relevancia para la economía social</li> <li>→ Favorecer el emprendimiento juvenil (Youth Entrepreneurship Policy Academy)</li> <li>→ Apoyar el desarrollo de redes representativas de la economía social</li> <li>→ Promover la internacionalización y el scaling up de la economía social movilizando redes como la red Enterprise Europe y la plataforma europea de colaboración entre clusters.</li> <li>→ Mejora de la contribución de la economía social a las transiciones verde y digital así como a la innovación social, mediante el lanzamiento del Transition pathway for the “Proximity and social economy” industrial ecosystem</li> <li>→ Apoyar la innovación social mediante la creación de un “Centro Europeo de Competencia para la Innovación Social”(European Competence Centre for Social Innovation)</li> <li>→ Se pondrá en marcha un nuevo sistema de subvenciones que facilite la transferencia y/o ampliación de la innovación social y se desarrollará un Fondo Catalizador Europeo para la Innovación Social en el marco de Horizonte Europa para facilitar las colaboraciones internacionales, el intercambio de experiencias, el desarrollo de capacidades y de redes.</li> </ul>

El Plan de acción pretende movilizar recursos financieros de diversas líneas financieras de la Unión Europea como son:

Los fondos de cohesión:

- European Social Fund Plus (ESF+)
- European Regional Development Fund (ERDF)
- New European Urban Initiative
- Interreg Europe Programme

Employment and Social Innovation strand under the ESF+

Social Investments and Skills window of InvestEU

Horizon Europe programme

Erasmus+ programme 2021-2027

European Solidarity Corps programme.

Recovery and Resilience Facility

LIFE Programme

European Agriculture Fund for Rural Development,

LEADER, new Common Agricultural Policy

Single Market Programme

Digital Europe Programme (DIGITAL)

Citizens, Equality, Rights and Values Programme (CERV)

Asylum, Migration and Integration Fund (AMIF)

Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA)

Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument

European Fund for Sustainable Development Plus (EFSD+)

de instituciones que han desarrollado derecho indicativo (soft law), como la OIT, OECD, Naciones Unidas - UNTSSE, GSEF, World Economic Forum.

Por otra parte, ha habido factores internos a la propia Comisión Europea que la han hecho más receptiva a esta mayor inclusión de la economía social en la agenda europea, como han sido, en primer lugar, la crisis de la covid y los planes de recuperación, de modo que en este contexto de reconstrucción y de oportunidad se han tenido que buscar nuevas respuestas, diferentes a las utilizadas en la anterior crisis, la financiera de 2008, como eran las políticas de austeridad, y en segundo lugar, los nuevos planes de recuperación están movilizando ingentes cantidades de fondos los cuales dan grandes oportunidades para que una parte pueda aprovecharse para el fomento de la economía social.

## 6. Limitaciones en relación a la calificación de 'Momentum' para la economía social en la agenda europea

Si bien es evidente que se han producido significativos avances en cuanto a la inclusión y al nuevo espacio del ámbito de la economía social en la agenda de las políticas públicas europeas continúan persistiendo limitaciones de alcance.

En primer lugar, porque, más allá de este Plan de acción europeo (para la economía social) y del Pilar Europeo y del Transition Pathway, las referencias a la economía social en las demás políticas europeas continúan siendo muy limitadas, revelando con ello limitaciones en cuanto a la transversalidad (*mainstreaming*) de la economía social en las diferentes políticas europeas.

En segundo lugar, porque la financiación dirigida al ámbito de la economía social europea se limita a la financiación de fondos generales que son susceptibles de ser utilizados también por las entidades de la economía social. Sólo en casos puntuales se logra alguna priorización en estos fondos para el área de economía social e innovación social. Como indican entidades y organismos como el Comité de las Regiones o Social Europe, no se logra activar una financiación específica y focalizada para la economía social, una línea presupuestaria específica con suficiente envergadura y significación. Es ésta una asignatura pendiente desde los años noventa. La dotación en recursos humanos (funcionarios), así como el rango y proyección del organismo responsable de la Comisión Europea, que centralice y coordine las políticas europeas de economía social, se hallan en consonancia con esta carencia de dotación presupuestaria propia.

"Si bien es evidente que se han producido significativos avances en cuanto a la inclusión y al nuevo espacio del ámbito de la economía social en la agenda de las políticas públicas europeas continúan persistiendo limitaciones de alcance para la economía social".

"Más allá del Plan de Acción Europeo para la Economía Social, del Pilar Europeo y del Transition Pathway, las referencias a la economía social en las demás políticas europeas continúan siendo muy limitadas".

"No se logra activar una financiación o línea presupuestaria específica para la economía social, con suficiente envergadura y significación, y no se avanza hacia una regulación de las formas jurídicas ni de un estatuto marco de la economía social".

"El Plan de acción europeo continúa impregnado de la tradicional visión liberal de la política europea, basada en los mercados privados y la defensa de la competencia. Este elemento ha contribuido a que las nuevas políticas europeas hayan tenido un carácter marginador hacia la economía social".

Una tercera limitación, en la línea de la anterior en lo relativo a la focalización de políticas hacia la economía social, radica en el escaso o nulo avance que plantea en el plano jurídico: no se avanza hacia una regulación de las formas jurídicas ni de un estatuto marco de la economía social. Sí es necesario reconocer que realiza un avance en cuanto a la conceptualización del ámbito de la economía social y de las empresas sociales, contribuyendo vía política indicativa (soft law) a recomendar y orientar. No obstante, en numerosos Estados miembros este asunto está ya maduro, con leyes de economía social que pueden contribuir a avanzar en este ámbito.

En cuarto lugar, porque este Plan de acción europeo continúa impregnado de la tradicional visión liberal de la política europea, basada en los mercados privados y la defensa de la competencia. Este elemento ha contribuido a que las nuevas políticas europeas hayan

tenido un carácter marginador hacia la economía social, lo que ha sucedido con más virulencia durante la primera década de este siglo, con serios obstáculos jurídicos (fiscalidad de cooperativas considerada como ayudas de estado, directiva de servicios, etc.).

Una quinta limitación del Plan de acción europeo radica en que no establece ni indicadores ni mecanismos de seguimiento y evaluación del Plan.

Y finalmente, pero no por ello menos importante, la gran mayoría de medidas establecidas en el Plan de acción europeo ya existían con anterioridad, como se ha argumentado en el presente documento, evidenciando la existencia ya desde la pasada década de lo que hemos denominado Estrategia europea de la economía social. El Plan de acción europeo apenas establece nuevas medidas y estrategias, limitándose a realizar desarrollos parciales de una arquitectura de política pública ya existente.

## Referencias bibliográficas

- Chaves, R. & Zimmer, A. (2017): *The Third Sector in Spain and Europe: crisis, barriers in its development and resilience strategies in the social action, culture and sport sectors*, Publications of the University of Valencia, Valencia.
- Chaves Avila, R. (dir) (2020): *La nueva generación de políticas de fomento de la economía social en España*. Valencia: Tirant lo blanc editorial.
- , Monzón, J.L. (2018a): "The Social Economy Facing Emerging Economic Concepts: Social innovation, social responsibility, collaborative economy, social enterprises and solidarity economy", *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, 93, 5-50.
- , Monzon, J.L. (2018b): *Best Practices in Public Policies Regarding the European Social Economy Post the Economic Crisis*, European Economic and Social Committee: Brussels, Belgium.
- , Savall-Morera, T. (2019): "The Social Economy in a Context of Austerity Policies: The tension between political discourse and implemented policies in Spain", *Voluntas*, 30, 487-498.
- , Savall-Morera, T. (2020): "La política de la Economía Social en la era Covid-19". En: Bretos, I. & Marcuello, C. (2020): *Informe de la Economía Social en Aragón 2019*: (No. BOOK-2020-135). Universidad de Zaragoza, Zaragoza.
- , R. Y GALLEGOS-BONO, J. R. (2020) "Transformative Policies for the Social and Solidarity Economy". *Sustainability*, N° 12(10), pp. 4059.
- , R., VIA-LLOP, J. Y GARCIA-JANÉ, J. (2020): *La política pública de fomento de la economía social y solidaria en Barcelona (2016-2019)*. UNRISD Working Paper N°5.
- Costas, A. (2020): "A new post-pandemic social contract. The role of the Social Economy", *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, 100, 11-29. DOI: 10.7203/CIRIEC-E.100.18715.
- European Commission (2021): *Building an economy that works for people: an action plan for the social economy*, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, European Commission (accessed on 1.3.2022: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1537&langId=en>)
- Haarich, S., Holstein, F., Spule, S., Galera, G., Franchini, B., Borzaga, C., Chiomento, S., Scheck, B., Salvatori, G. (2020): *Impact of the European Commission's Social Business Initiative (SBI) and its Follow-up Actions*. Study for DG Employment, Social and Inclusion, European Commission
- Monzón, J.L. & Chaves, R. (2017): *Recent Evolutions of the Social Economy in the European Union*, Brussels: European Economic and Social Committee, CIRIEC.
- OECD (Noya, A. et al) (2020): *Social economy and the COVID-19 crisis: current and future roles*, OECD Publishing.
- Social Economy Europe (2020): *Social Economy Europe's letter to the European Commission for a strong commitment to the social economy* (accessed on 1.9.2020: <https://www.socialeconomy.eu.org/wp-content/uploads/2020/04/Carta-abierta-de-SEE-a-los-l%c3%adderes-Europeos-Tiempo-para-la-solidaridad.pdf>)
- UNTFSEE - UN Inter-Agency Task Force on Social and Solidarity Economy: Geneva, Switzerland.
- UNTFSEE (2020): *What role for the SSE in the post COVID-19 crisis recovery? Official statement*, (accessed on 1.9.2020: [https://www.ilo.org/global/topics/cooperatives/publications/WCMS\\_748794/lang--en/index.htm](https://www.ilo.org/global/topics/cooperatives/publications/WCMS_748794/lang--en/index.htm))
- UN General Assembly (2015): *Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development*, UN General Assembly: Geneva, Switzerland.
- Utting, P. (Ed.) (2015): *Social and Solidarity Economy: Beyond the Fringe*, ZedBooks: London, UK.

# COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES

## Construir una economía que funcione para las personas: un Plan de Acción para la Economía Social

### 1. Introducción

Cada día, unas 2,8 millones de entidades de la economía social en Europa<sup>1</sup> aportan soluciones concretas e innovadoras a los principales retos a los que nos enfrentamos. Crean y mantienen puestos de trabajo de calidad, contribuyen a la inclusión social y a la integración en el mercado laboral de grupos desfavorecidos y a la igualdad de oportunidades para todos, impulsan el desarrollo económico e industrial sostenible, promueven la participación activa de los ciudadanos en nuestras sociedades, desempeñan un papel importante en los sistemas de protección social europeos y revitalizan las zonas rurales<sup>2</sup> y despobladas de Europa<sup>3</sup>.

Durante la pandemia de COVID-19, muchas entidades de la economía social han estado en la vanguardia de la lucha contra la crisis. Han fabricado mascarillas, han apoyado la educación digital en línea, han ayudado a las personas que necesitaban ayuda y han prestado ayuda de proximidad a las comunidades locales.

Algunos sectores de la economía social contribuyen a las transiciones ecológica y digital mediante el suministro de bienes y servicios sostenibles y la reducción de la brecha digital. Sus modelos de negocio

participativo, que tienen en cuenta las necesidades de los ciudadanos, los empleados y otras partes interesadas, contribuyen a garantizar que las transiciones sean justas.

Además, la economía social contribuye a la diversidad de formas de empresa que existen en Europa, lo que redunda en una oferta más variada para los consumidores y una mayor calidad de los productos y servicios. La economía social supone una importante contribución al PIB de los países en los que está más desarrollada, por ejemplo, el 10 % en Francia<sup>4</sup>. Por eso constituye el núcleo del ecosistema «Economía de proximidad y social», uno de los catorce ecosistemas industriales identificados en la actualización de la estrategia industrial de la UE<sup>5</sup>.

La economía social puede ayudar a aplicar los principios del pilar europeo de derechos sociales y cumplir el Plan de Acción de 2021 y los objetivos principales de la UE para 2030, por ejemplo, el aumento de la tasa de empleo y la reducción del número de personas en riesgo de pobreza y exclusión social. La economía social emplea a unos 13,6 millones de personas; el empleo remunerado varía entre el 0,6 % y el 9,9 % según el Estado miembro<sup>6</sup>. Esto pone de mani-

1.- Cifra correspondiente a la Europa de los Veintiocho. Véase Monzón, J.L. y Chaves, R.: *Evolución reciente de la economía social en la Unión Europea*, Comité Económico y Social Europeo, 2017, p. 66.

2.- Véase: *Una visión a largo plazo para las zonas rurales* [COM(2021) 345 final].

3.- Krlev, G.; Pasi, G.; Wruck, D. y Bernhard, M.: *Reconceptualising the Social Economy* [«Reconceptualización de la economía social»], Stanford Social Innovation Review, 2021 (documento en inglés).

4.- <https://www.economie.gouv.fr/leconomie-sociale-et-solidaire>.

5.- La estrategia industrial actualizada de la UE propone catorce ecosistemas industriales para tener en cuenta las nuevas circunstancias tras la crisis de la COVID-19 y tiene por objeto impulsar la transformación hacia una economía más sostenible, digital, resiliente y competitiva a escala mundial [COM(2021) 350 final].

6.- Véase Monzón, J.L. y Chaves, R.: *Evolución reciente de la economía social en la Unión Europea*, Comité Económico y Social Europeo, 2017, p. 69.

fiesto la desigualdad en el desarrollo de la economía social dentro de la UE, pero también revela que existe un importante potencial económico y de creación de empleo sin explotar en la economía social de varios Estados miembros y regiones si se adoptan medidas adecuadas.

La economía social complementa las acciones de los Estados miembros para prestar servicios sociales de calidad de manera rentable. También complementa sus esfuerzos para integrar a los jóvenes y a los grupos desfavorecidos (p. ej., las personas con discapacidad, las personas mayores, los desempleados de larga duración, los migrantes, las personas de origen racial o étnico minoritario -especialmente los romaníes- y las familias monoparentales) en el mercado laboral y en la sociedad en general<sup>7</sup>. Por ejemplo, la economía social contribuye a tender puentes para la integración de las personas con discapacidad en el mercado laboral abierto y presta servicios esenciales que los ayudan a llevar una vida independiente. Además, la economía social contribuye a mejorar la igualdad de género. Por una parte, muchas mujeres tienen acceso al mercado laboral gracias a puestos de trabajo creados por la economía social y, por otra, los servicios sociales y asistenciales que presta la economía social permiten a las mujeres acceder al mercado laboral más amplio.

Asimismo, la economía social contribuye a la ejecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)<sup>8</sup> a escala de la UE y mundial. Esto se debe a que desempeña un papel activo a escala mundial en la reducción de la pobreza, impulsando así la transición hacia ciudades y comunidades sostenibles, un consumo y una producción responsables y unas finanzas sostenibles. Por consiguiente, las organizaciones colaborativas y sin ánimo de lucro son un pilar clave de la resiliencia social y económica de Europa<sup>9</sup>.

La economía social tiene el potencial de reformar la economía después de la COVID-19 mediante modelos económicos inclusivos y sostenibles que conducirán a una transformación ecológica, económica y social más justa.

El Mecanismo de Recuperación y Resiliencia ofrece a los Estados miembros importantes oportunidades para llevar a cabo reformas e inversiones a través del emprendimiento social e inclusivo. Además, algunos Estados miembros han indicado el carácter prioritario de la economía social y el emprendimiento inclusivo en sus planes nacionales de recuperación y resiliencia. La Comisión supervisará y apoyará a los Estados miembros en la aplicación de sus respectivos planes.

La economía social desempeña un papel clave en la transición hacia los lugares y las formas de vida más bellos, sostenibles e inclusivos que promueve la Nueva Bauhaus Europea<sup>10</sup>, y aporta nuevos enfoques y soluciones interdisciplinares adaptados a las necesidades y las aspiraciones de las comunidades locales.

Sin embargo, una parte de este potencial sigue estando infráutilizado. Demasiadas personas aún no conocen la economía social<sup>11</sup>. Muchos consumidores quieren comprar de manera más responsable<sup>12</sup> en lo que respecta al origen de los bienes y servicios que adquieren, pero no necesariamente saben cómo. Las entidades de la economía social no siempre disponen fácilmente de un capital invertido de forma paciente y a largo plazo. Las autoridades públicas no aprovechan plenamente las posibilidades existentes para facilitar el acceso de las empresas sociales a la contratación pública o a la financiación, ni la flexibilidad que ofrecen las actuales normas de la UE sobre ayudas estatales. Al no ser comprendidas y reconocidas suficientemente, las entidades de la economía social tienen dificultades para desarrollar y ampliar sus actividades y, por lo tanto, se ven impedidas de tener un impacto económico y social aún mayor. Necesitan más y mejor apoyo para crecer y prosperar.

Para optimizar el potencial de la economía social en el mercado único, deben realizarse mayores esfuerzos para reproducir las experiencias exitosas en todos los Estados miembros y, cuando sea posible, para ayudar a las empresas sociales a pasar del ámbito local

7.-*La importancia de la economía social también se destaca en el Plan de Acción de la Comisión en materia de Integración e Inclusión para 2021-2027 [COM(2020) 758 final].*

8.- <https://sdgs.un.org/goals>.

9.- COM(2020) 493 final.

10.- COM(2021) 573 final.

11.- *Existe un reconocimiento escaso o nulo del concepto de economía social en al menos diez países de la UE. Véase Monzón, J.L. y Chaves, R.: Evolución reciente de la economía social en la Unión Europea, Comité Económico y Social Europeo, 2017, p. 35.*

12.- *Por ejemplo, una encuesta del Eurobarómetro de marzo de 2020 reveló la opinión compartida de que una de las maneras más eficaces de abordar los problemas medioambientales era «cambiar nuestra forma de consumir» y «cambiar nuestra forma de producir y comerciar».*

al europeo, incluso mediante el uso de herramientas digitales.

El presente plan de acción tiene por objeto fomentar la innovación social, apoyar el desarrollo de la economía social e impulsar su poder transformador social y económico. Propone una serie de acciones para el período 2021-2030. Se basa en la Iniciativa en favor del emprendimiento social<sup>13</sup> y la Iniciativa sobre las empresas emergentes y en expansión<sup>14</sup>. Se ha elaborado a través de un proceso abierto e inclusivo durante un período de dos años<sup>15</sup>.

## 2. Definición de la Economía Social

La economía social abarca una serie de entidades con diferentes modelos de negocio y organizativos. Operan en una amplia variedad de sectores económicos: la agricultura, la silvicultura y la pesca, la construcción, la reutilización y la reparación, la gestión de residuos, el comercio mayorista y minorista, la energía y el clima, la información y la comunicación, las actividades financieras y de seguros, las actividades inmobiliarias, las actividades profesionales, científicas y técnicas, la educación, las actividades sanitarias y sociales, las artes, la cultura y los medios de comunicación.

En el contexto del presente plan de acción y de las iniciativas conexas de la UE, la economía social abarca entidades que presentan los siguientes principios y características comunes principales: la primacía de las personas y de la finalidad social o medioambiental sobre el beneficio, la reinversión de la mayoría de las ganancias y los excedentes para realizar actividades en favor de los miembros/usuarios («interés colecti-

vo») o de la sociedad en general («interés general») y una gobernanza democrática o participativa.

Tradicionalmente, el término «economía social» se refiere a cuatro tipos principales de entidades que suministran bienes y servicios a sus miembros o a la sociedad en general: las cooperativas, las mutualidades, las asociaciones (incluidas las organizaciones benéficas) y las fundaciones. Son entidades privadas, independientes de las autoridades públicas y con una forma jurídica determinada.

En general, en la actualidad se considera que las empresas sociales<sup>16</sup> forman parte de la economía social. Las empresas sociales operan proporcionando bienes y servicios para el mercado de manera emprendedora y a menudo innovadora, con objetivos sociales o medioambientales como motor de su actividad comercial. Los beneficios se reinvierten principalmente para alcanzar su objetivo social. Su forma de organización y propiedad también se basa en principios democráticos o participativos o se centra en el progreso social<sup>17</sup>. Las empresas sociales adoptan diversas formas jurídicas en función del contexto nacional.

Algunas partes interesadas, países y organizaciones internacionales también utilizan términos como «empresas de la economía social», «empresas sociales y solidarias» y «tercer sector»<sup>18</sup> para referirse a las entidades de la economía social. Las empresas sociales de integración laboral son un tipo de empresa social común en toda Europa. Se especializan en ofrecer oportunidades de trabajo a las personas desfavorecidas.

La mayoría de las acciones propuestas en el presente plan de acción son aplicables a todas las entidades de la economía social, aunque algunas pueden ser específicas de una u otra categoría.

13.- COM(2011) 682 final.

14.- COM(2016) 733 final.

15.- SWD(2021) 373.

16.- Desde la Iniciativa en favor del emprendimiento social, el término «empresa social» se ha utilizado en una serie de textos jurídicos de la UE con fines de financiación. Véanse las definiciones del Reglamento (UE) n.º 1296/2013 relativo a un Programa de la Unión Europea para el Empleo y la Innovación Social; el Reglamento (UE) n.º 346/2013, sobre los fondos de emprendimiento social europeos; el Reglamento (UE) 2021/1057 por el que se crea el Fondo Social Europeo Plus.

17.- COM(2011) 682 final.

18.- Por ejemplo, la Organización Internacional del Trabajo.

### 3.- Crear el marco adecuado para el desarrollo de la economía social

#### 3.1. Desarrollo de los marcos políticos y jurídicos

Los datos demuestran la importancia de mejorar el «entorno propicio» para el desarrollo de la economía social. Como confirman los investigadores<sup>19</sup> y las partes interesadas<sup>20</sup>, los marcos políticos y jurídicos forman parte integrante de este entorno, pero adaptarlos a las necesidades de la economía social no es tarea fácil.

El carácter intersectorial de la economía social y el hecho de que abarque diferentes tipos de entidades son retos importantes para las autoridades públicas, lo que dificulta el desarrollo de un enfoque eficaz. Los puntos de entrada únicos y bien definidos de las administraciones públicas son escasos. A menudo, a las entidades de la economía social les resulta difícil elegir una forma jurídica entre una diversidad de opciones que no se adaptan plenamente a sus necesidades.

El desarrollo de marcos coherentes para la economía social implica tener en cuenta su naturaleza y necesidades específicas en lo que respecta a numerosas políticas y disposiciones horizontales y sectoriales, como las relativas a la fiscalidad, la contratación pública, la competencia, el mercado social y laboral, la educación, las capacidades y la formación, la atención sanitaria y los servicios asistenciales, el apoyo a las pequeñas y medianas empresas (pymes) y la economía circular, entre otras.

Por ejemplo, la fiscalidad es una política importante para la economía social. Pocos países han desarrollado un marco fiscal específico y coherente para las empresas sociales. Muchos ofrecen incentivos que van desde exenciones del impuesto de sociedades sobre los beneficios no distribuidos hasta exenciones o tipos reducidos del IVA, reducciones o subvenciones de los costes de la seguridad social y reducciones fiscales para donantes privados e institucionales<sup>21</sup>. Sin

embargo, el acceso a estos incentivos puede ser complejo, y las diferentes acciones no siempre se coordinan adecuadamente.

Las políticas públicas sectoriales también son pertinentes para las entidades de la economía social, que son socios importantes de las autoridades públicas para la prestación de servicios sociales, sanitarios y asistenciales. Habida cuenta del envejecimiento de la población, la economía asistencial se está ampliando y está ofreciendo oportunidades de empleo. Sin embargo, los trabajadores que prestan servicios en estos sectores (cuya mano de obra es predominantemente femenina) se enfrentan a numerosos retos en términos de salarios bajos y condiciones de trabajo precarias. La nueva estrategia asistencial europea anunciada para 2022, brindará, entre otras cosas, una oportunidad para impulsar la economía asistencial y dar más importancia al gran valor añadido de la economía social en este sector, incluso para contribuir a la mejora de las condiciones de trabajo.

Al elaborar marcos políticos y jurídicos adecuados, las autoridades públicas deben tener en cuenta la diversidad de formas jurídicas que puede adoptar la economía social. Aunque las cooperativas, las mutualidades, las fundaciones, las asociaciones y las empresas sociales tienen mucho en común, también tienen objetivos y modalidades de funcionamiento diferentes y enfrentan obstáculos específicos.

Dentro de la economía social, las cooperativas representan una forma bien definida de modelo de negocio de la economía social. Son gestionadas por los productores, los usuarios o los trabajadores y se rigen por la regla de «un miembro, un voto»<sup>22</sup>. Han demostrado su capacidad para adaptarse a lo largo del tiempo y a los distintos sectores y para ofrecer soluciones innovadoras a los retos sociales. Sin embargo, las cooperativas afirman que, debido a su estructura de propiedad, les resulta más difícil obtener inversiones en capital. El apoyo financiero y no financiero específico puede resultar crucial cuando se crean cooperativas

19.- P. ej., Jenkins, Hamish; Yi, Ilcheong; Brueisauer, Samuel y Chaddha, Kameni: *Directrices para gobiernos locales sobre políticas en favor de la economía social y solidaria*, UNRISD, Ginebra, 2021; cooperación entre la UE y la OCDE en materia de emprendimiento social (p. ej., la herramienta Better Entrepreneurship Policy, notas y exámenes exhaustivos de las políticas para los Estados miembros), y Borzaga, C.; Galera, G.; Franchini, B.; Chiomento, S.; Nogales, R., y Carini, C.: *Las empresas sociales y sus ecosistemas en Europa — Informe comparativo*, Comisión Europea, Luxemburgo, 2020.

20.- SWD (2021) 373.

21.- Borzaga, C.; Galera, G.; Franchini, B.; Chiomento, S.; Nogales, R., y Carini, C.: *Las empresas sociales y sus ecosistemas en Europa — Informe comparativo*, Comisión Europea, Luxemburgo, 2020, p. 177.

22.- En 2003, se creó una forma jurídica de la UE para las sociedades cooperativas europeas [Reglamento (CE) n.º 1435/2003]. Este Reglamento crea una forma de sociedad cooperativa europea para las cooperativas que ejercen actividades en más de un país de la UE. También proporciona una base jurídica para otras empresas que deseen agruparse. La Directiva 2003/72/CE del Consejo, por la que se completa el Estatuto de la sociedad cooperativa europea en lo que respecta a la implicación de los trabajadores, complementa este Reglamento.

tras la compra por parte de los trabajadores de una empresa<sup>23</sup> para preservar los puestos de trabajo y la continuidad de una actividad económica viable.

Las mutualidades afirman que las normas en vigor no tienen suficientemente en cuenta su carácter no lucrativo. Por este motivo, la Comisión sensibilizará a las autoridades nacionales sobre las especificidades del modelo mutualista y sobre las posibilidades de reducir la carga administrativa<sup>24</sup>.

Las fundaciones y las asociaciones de la economía social explican que tienen dificultades para disfrutar plenamente de los beneficios del mercado único. Por ejemplo, las asociaciones se enfrentan a limitaciones al operar a escala transfronteriza. Esta cuestión se aborda en el proyecto de informe del Parlamento Europeo con recomendaciones destinadas a la Comisión sobre un estatuto para las asociaciones y las organizaciones sin ánimo de lucro transfronterizas europeas que debería adoptarse próximamente<sup>25</sup>. Para comprender mejor los problemas a los que se enfrentan las asociaciones, la Comisión pondrá en marcha un estudio que ofrecerá un análisis comparativo de los regímenes jurídicos y el panorama de las asociaciones en la UE.

Del mismo modo, las fundaciones denuncian cuestiones relacionadas con el tratamiento fiscal de las donaciones transfronterizas a organismos de utilidad pública<sup>26</sup> de otros Estados miembros. Con arreglo al principio del Tratado relativo a la libre circulación de capitales y a la no discriminación<sup>27</sup> y a las sentencias

pertinentes del Tribunal de Justicia de la Unión Europea<sup>28</sup>, los donantes deben elaborar un análisis de comparabilidad<sup>29</sup> en cada caso concreto para obtener ventajas fiscales para sus donaciones transfronterizas. Sin embargo, en la práctica, los procedimientos que aplican los Estados miembros aumentan los costes de conformidad y administrativos y crean incertidumbre tanto para las entidades filantrópicas como para los donantes. La Comisión Europea puede incoar procedimientos de infracción cuando los obstáculos a las actividades transfronterizas surgen de la falta de transposición, el incumplimiento o la aplicación incorrecta de la legislación de la UE.

Desde 2011, varios Estados miembros han establecido marcos jurídicos y políticas específicos relacionados con las empresas sociales y la economía social<sup>30</sup>. Además de contribuir a su reconocimiento, en algunos casos esta iniciativa ha dado lugar a otros avances positivos, como la creación de unidades ministeriales específicas y el refuerzo del diálogo entre las partes interesadas y las autoridades públicas. En algunos países se han desarrollado etiquetas o sistemas de certificación que pueden beneficiar a las entidades de la economía social y facilitarles el acceso a políticas específicas y la concesión de un tratamiento específico<sup>31</sup>. El éxito de las reformas podría servir de inspiración a otros Estados miembros.

La Comisión ha desarrollado una serie de herramientas y recursos para apoyar a los Estados miembros y el aprendizaje mutuo entre los responsables

23.- *La compra de empresas por parte de los trabajadores puede ser una forma eficaz de salir de la crisis empresarial y de los problemas de transmisión generacional de las empresas.*

24.- *Por ejemplo, la Comisión explicará cómo puede reducirse la carga administrativa de los seguros mutuos en el marco mejorado de proporcionalidad propuesto en la revisión de Solvencia II [COM(2021) 581].*

25.- *Informe basado en el artículo 225 del TFUE (procedimiento de iniciativa legislativa), referencia 2020/2026 (INL), Comisión de Asuntos Jurídicos - Informe Lagodinsky.*

26.- *Las organizaciones de utilidad pública son entidades cuyo estatuto les permite recibir donaciones de particulares y sociedades como incentivos fiscales, o desgravaciones fiscales directamente relacionados con sus actividades. Para beneficiarse de este estatuto, la entidad debe cumplir una serie de requisitos que pueden dividirse en tres categorías generales: los requisitos relacionados con la ausencia de ánimo de lucro, los relacionados con la finalidad y los relacionados con la utilidad pública (es decir, que benefician a un público amplio e inclusivo). Véase OCDE, *Taxation and Philanthropy* [«Fiscalidad y filantropía»]. Análisis de políticas fiscales de la OCDE n.º 27, París, 2020 (documento en inglés).*

27.- *Confirmado por las siguientes sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea: sentencia de 14 de septiembre de 2006, Centro di Musicología Walter Stauffer, C-386/04; sentencia de 27 de enero de 2009, Persche, C-318/07; sentencia de 10 de febrero de 2011, Missionwerk, C-25/10.*

28.- *Sentencia de 14 de septiembre de 2006, Centro di Musicología Walter Stauffer, asunto C-386/04; sentencia de 27 de enero de 2009, Persche, asunto C-318/07; sentencia de 10 de febrero de 2011, Missionwerk, asunto C-25/10.*

29.- *El proceso a través del cual las autoridades tributarias nacionales tratan el reconocimiento de la equivalencia de una organización de utilidad pública establecida en otros Estados miembros de la UE.*

30.- *Véase Borzaga, C.; Galera, G.; Franchini, B.; Chiomento, S.; Nogales, R., y Carini, C.: *Las empresas sociales y sus ecosistemas en Europa — Informe comparativo*, Comisión Europea, Luxemburgo, 2020.*

31.- *Por ejemplo, la «empresa solidaria de utilidad social» (ESUS) francesa y el estatuto de «empresa social» introducido por Bulgaria, Italia, Rumanía y Eslovaquia.*

políticos. La Comisión, en colaboración con la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), está elaborando directrices sobre marcos jurídicos adecuados para las empresas sociales, que se publicarán en 2022. La Comisión también ha publicado recientemente una guía y una recopilación de buenas prácticas en materia de contratación pública socialmente responsable<sup>32</sup>. Todo este material y esta experiencia pueden ayudar a los Estados miembros a mejorar sus marcos nacionales y regionales. Los Estados miembros también tienen la oportunidad de adquirir conocimientos técnicos a medida a través del Instrumento de Apoyo Técnico.

La Comisión fomentará el aprendizaje mutuo y proporcionará orientaciones y apoyo a los Estados miembros mediante:

- la organización, a partir de 2022, de seminarios web y talleres para funcionarios públicos basados en ejercicios de mapeo y la recopilación y el intercambio de buenas prácticas en relación con diversos ámbitos políticos, como las ayudas estatales, la fiscalidad, la inversión social, las transferencias de empresas a los empleados, las etiquetas y los sistemas de certificación y la medición del impacto social;

- la publicación de orientaciones sobre los marcos fiscales pertinentes para las entidades de la economía social, sobre la base de los análisis disponibles y las aportaciones de las autoridades de los Estados miembros y de las partes interesadas de la economía social;

- la publicación de orientaciones que aclaren las normas existentes sobre el tratamiento fiscal de las donaciones transfronterizas para causas de utilidad pública que afectan a las fundaciones y las asociaciones y la aplicación del principio de no discriminación con los Estados miembros;

- la puesta en marcha de un estudio sobre las etiquetas y los sistemas de certificación nacionales de la economía social en el que se describan las etiquetas y los sistemas existentes en los Estados miembros, se identifiquen buenas prácticas y se definan las características y los criterios comunes. También tratará de proporcionar un enfoque y unas orientaciones comunes a los Estados miembros y de estudiar la posibilidad de un reconocimiento mutuo voluntario.

Paralelamente a la realización de estas acciones, con el fin de proporcionar un enfoque global de la

economía social y facilitar su desarrollo uniforme en todos los Estados miembros y las regiones de la UE, la Comisión propondrá en 2023 una Recomendación del Consejo sobre el desarrollo de un marco de condiciones para la economía social. En dicha Recomendación:

- invitará a los responsables políticos a adaptar mejor los marcos políticos y jurídicos a las necesidades de las entidades de la economía social;

- formulará recomendaciones en relación con políticas específicas, como la política de empleo, las ayudas estatales, la contratación pública, la fiscalidad, la investigación, la educación, las capacidades y la formación, la asistencia y los servicios sociales, y proporcionará apoyo financiero y no financiero adaptado a todas las etapas del ciclo de vida de las empresas, así como estadísticas;

- destacará cómo las estructuras institucionales y la participación de las partes interesadas pueden facilitar el trabajo de las entidades de la economía social.

### 3.2. Economía social y ayudas estatales

El apoyo financiero público desempeña un papel importante en la puesta en marcha y el desarrollo de los agentes de la economía social. El control de las ayudas estatales pretende mantener un equilibrio entre este apoyo y la competencia leal. Existen varios retos y oportunidades para las partes interesadas de la economía social.

Un problema es que las autoridades públicas y los beneficiarios a menudo no sacan el mayor provecho de las posibilidades de ayuda estatal existentes. Las partes interesadas señalan que las autoridades públicas a menudo limitan innecesariamente el importe de la ayuda que conceden a las empresas sociales al límite general de minimis (200.000 EUR para un período de tres ejercicios) y no contemplan otras posibilidades que serían compatibles con las normas sobre ayudas estatales, como las ayudas regionales, las ayudas a la financiación de riesgo o las ayudas para la contratación de trabajadores desfavorecidos, cuyos importes máximos suelen ser más elevados.

Además, las normas vigentes de la UE relacionadas con servicios de interés económico general (SIEG)<sup>33</sup> ofrecen posibilidades considerables de ayuda estatal.

32.- [https://ec.europa.eu/info/policies/public-procurement/tools-public-buyers/social-procurement\\_es](https://ec.europa.eu/info/policies/public-procurement/tools-public-buyers/social-procurement_es).

33.- En particular, la Decisión 2012/21/UE de la Comisión, de 20 de diciembre de 2011, relativa a la aplicación de las disposiciones del artículo 106, apartado 2, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea a las ayudas estatales en forma de compensación por servicio público concedidas a algunas empresas encargadas de la gestión de servicios de interés económico general.

Las únicas entidades que pueden beneficiarse de esta flexibilidad son aquellas a las que se les ha encomendado una misión específica, es decir, SIEG. Sin embargo, las autoridades públicas no siempre aprovechan plenamente esta posibilidad, por ejemplo, en relación con las actividades de las empresas sociales dedicadas a la oferta de trabajo para las personas vulnerables. Por consiguiente, la Comisión facilitará el acceso a las orientaciones pertinentes sobre ayudas estatales y abordará este tema en los seminarios web y los talleres que organizará (véase la parte 3.1).

Un segundo problema es que las partes interesadas de la economía social afirman que la cuantía de la ayuda estatal existente de la que disponen no siempre es adecuada, en particular en lo que se refiere a las ayudas para el acceso a la financiación y las subvenciones para la contratación de trabajadores desfavorecidos reguladas por el Reglamento general de exención por categorías («RGEC»)<sup>34</sup>. De hecho, hay pruebas de que las empresas sociales suelen tener mayores dificultades para acceder a la financiación que las empresas convencionales (véase la sección 4.2).

En la revisión del RGEC que tendrá lugar debido a su expiración a finales de 2023, la Comisión considerará si las pruebas disponibles justifican la flexibilización de las normas relacionadas con la ayuda para el acceso de las empresas sociales a la financiación y para la contratación de trabajadores desfavorecidos o muy desfavorecidos.

La Comisión pide a los Estados miembros que hagan un mejor uso de su margen de discrecionalidad al definir un SIEG cuando resulte apropiado, con el fin de permitir la inclusión de las actividades llevadas a cabo por empresas sociales que puedan acogerse a la ayuda. Además, los Estados miembros deben invertir más en formación y desarrollo de capacidades para sus administraciones con el fin de aumentar su nivel de conocimiento de las normas sobre ayudas estatales.

### 3.3. Mejora del acceso a los mercados: contratación pública socialmente responsable

El suministro de bienes y servicios a las autoridades públicas y a las empresas convencionales, así como la cooperación con ellas, es fundamental para el desarrollo de la economía social. Genera ingresos y les permite ser autosuficientes desde el punto de vista financiero. Dado que la contratación pública representa el 14 % del PIB<sup>35</sup> europeo, se reconoce en gran medida como un instrumento político clave para apoyar el desarrollo de la economía social y las empresas sociales<sup>36</sup>.

La revisión de 2014 de las normas de contratación pública de la UE<sup>37</sup> generó muchas oportunidades para que las autoridades públicas a todos los niveles utilicen la contratación pública para alcanzar diversos objetivos políticos, incluido el fomento de la protección del medio ambiente y la consecución de objetivos sociales. Por ejemplo, las normas mencionan específicamente los aspectos sociales entre los factores que pueden incluirse en los criterios de adjudicación sobre la base del principio de «oferta económicamente más ventajosa». Desde entonces, la Comisión ha adoptado varias iniciativas para aumentar la sensibilización sobre el valor añadido de la contratación pública ecológica y socialmente responsable, ha proporcionado orientaciones y ha difundido buenas prácticas. Por ejemplo, la Comisión ha publicado recientemente una guía revisada sobre adquisiciones sociales<sup>38</sup> con consejos prácticos y ejemplos.

En los últimos años, algunas autoridades locales y regionales y ciudades se han dado cuenta del poder de la contratación pública estratégica para responder a los retos y las necesidades de la sociedad e impulsar el cambio sistémico. Sin embargo, la mayoría de las licitaciones públicas siguen adjudicándose únicamente sobre la base del criterio de precio, y la contratación pública socialmente responsable sigue siendo mucho

34.- Reglamento (UE) n.o 651/2014 de la Comisión, de 17 de junio de 2014, por el que se declaran determinadas categorías de ayudas compatibles con el mercado interior en aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado.

35.- Véase COM(2017) 572 final, p. 3.

36.- Varga, E.: *How Public Procurement Can Spur the Social Economy* [«¿De qué manera la contratación pública puede estimular la economía social?»], Stanford Social Innovation Review, 2021 (documento en inglés).

37.- Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE.

38.- <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/45767?locale=es>.

menos conocida y desarrollada que la contratación pública ecológica. La Comisión redoblará sus esfuerzos para destacar las ventajas y formas concretas de utilizar los procedimientos de adjudicación de contratos públicos y concesiones para alcanzar objetivos de política laboral y social, mejorar las condiciones de trabajo y prestar servicios sociales de alta calidad.

Paralelamente, es importante mejorar la capacidad de las entidades de la economía social para participar en la contratación pública y facilitar el acceso de los agentes de la economía social a la contratación privada. Las interacciones con las empresas convencionales ayudan a las entidades de la economía social a desarrollarse y crecer, y esta cooperación ha aumentado. Sin embargo, hay margen para una integración más sistemática en las cadenas de valor de las empresas convencionales y la asociación con ellas para formular ofertas conjuntas de contratación pública, incluso mediante la puesta a prueba de nuevos proyectos en el marco del programa sobre el mercado único. La Comisión:

- redoblará sus esfuerzos para aumentar la sensibilización, fomentar el intercambio de buenas prácticas y formar tanto a los funcionarios de contratación pública como a las entidades de la economía social sobre cómo utilizar los procedimientos de contratación pública y concesiones para alcanzar los objetivos de política social. A tal fin, se organizarán talleres en los Estados miembros;

- pondrá en marcha en 2022 una nueva iniciativa en el marco del Programa sobre el mercado único que apoyará la creación de asociaciones locales y regionales entre las entidades de la economía social y las empresas convencionales, lo que creará un mercado de «adquisiciones sociales» entre empresas;

- mejorará el uso de cláusulas sociales en los propios procedimientos de licitación de la Comisión siempre que sea posible.

Asimismo, la Comisión publicará un informe para mejorar el uso de la contratación pública socialmente responsable en los Estados miembros.

La Comisión pide a los Estados miembros y a otras autoridades públicas competentes que fomenten y supervisen la adopción de la contratación pública socialmente responsable en su territorio en cooperación con las partes interesadas de la economía social.

### *3.4. Promoción de la economía social a escala regional y local*

Los modelos de negocio de la economía social aportan valor a las economías y las sociedades locales al fomentar su inclusividad, resiliencia y sostenibilidad. Tienen fuertes raíces locales y su principal objetivo es servir a la comunidad en la que tienen su sede, manteniendo la población, las actividades económicas y los ingresos a nivel local. De esta manera, contribuyen a impulsar el desarrollo económico local en sectores de especial importancia para las regiones, por ejemplo, la agricultura y la producción de alimentos ecológicos en las zonas rurales o en la economía azul. Fomentan el desarrollo de cadenas de valor cortas que facilitan la producción y el consumo locales, y apoyan la acción por el clima y la economía circular. También contribuyen a la prestación de servicios sociales que a menudo son limitados en las zonas rurales y más remotas.

Como se anunció en una visión a largo plazo para las zonas rurales de la UE<sup>39</sup>, la Comisión adoptará una serie de acciones que permitirán a los emprendedores y las pequeñas empresas trasladarse a las zonas rurales y contribuir a su adaptación al entorno económico cambiante, brindarán oportunidades para desarrollar actividades empresariales innovadoras, cooperar y agruparse, y desarrollarán nuevos sectores de la economía. Se prestará especial atención a las cadenas de suministro cortas de productos agroalimentarios, conectando directamente a los productores con los consumidores, y esta iniciativa se complementará con medidas que fomenten oportunidades de empleo y aprendizaje para los jóvenes y el desarrollo sostenible de la bioeconomía.

Muchas autoridades locales y regionales europeas están facultadas para desarrollar estrategias e instrumentos de apoyo al desarrollo de ecosistemas locales y regionales de economía social. Hay margen para aprovechar mejor este potencial<sup>40</sup>.

El intercambio y la cooperación entre las autoridades regionales y locales es una forma eficaz de mejorar el aprendizaje mutuo sobre la economía social. Este es especialmente el caso de la cooperación transfronteriza. Se ofrece apoyo en el marco del Fondo Social Europeo Plus (FSE +), el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y el Fondo de Transición Justa para

39.- COM(2021) 345 final.

40.- OCDE, *Regional Strategies for the Social Economy: Examples from France, Spain, Sweden and Poland* [«Estrategias regionales para la economía social: ejemplos de Francia, España, Suecia y Polonia»], París, 2020 (documento en inglés).

ayudar a las autoridades locales y regionales a reforzar la cooperación con los agentes de la economía social, también como parte de las estrategias de especialización inteligente. La Plataforma de Transición Justa es una plataforma activa de intercambio para todas las partes interesadas de las regiones especialmente afectadas por la transición climática, en particular los agentes de la economía social<sup>41</sup>. Además, la Comisión apoya el aprendizaje entre iguales, la cooperación y la creación de comunidades entre las regiones y las autoridades locales. Por ejemplo, la iniciativa Regiones de la Economía Social Europea y las Misiones de Economía Social<sup>42</sup> han dado más importancia a la economía social a escala local y apoyo financiero para la organización de sesiones de aprendizaje mutuo con las autoridades locales y las partes interesadas de la economía social. Este trabajo cuenta además con el apoyo de iniciativas locales como el Pacto de las Alcaldías de la UE.

La Comisión seguirá desarrollando estas iniciativas de apoyo a la cooperación transnacional, centrándose en permitir una transición ecológica y digital justa (véase la sección 4.3). También fomentará el uso del programa Interreg Europa y de la Asociación de Especialización Inteligente para la Economía Social<sup>43</sup> para fomentar los intercambios transfronterizos e interregionales. La Comisión:

- apoyará a los Estados miembros y a las partes interesadas para impulsar la economía social y la innovación social en las zonas rurales a través de la futura red europea de la política agrícola común y seguirá integrando las agrupaciones empresariales de innovación social y ecológica<sup>44</sup> en la política europea de agrupaciones industriales para proporcionar orientación, apoyar la investigación y el desarrollo de nuevas capacidades, intercambiar buenas prácticas y establecer redes transfronterizas;

- ampliará la red europea de regiones de la economía social para reforzar las nuevas asociaciones regionales y locales, en particular para impulsar las transiciones digital y ecológica en los territorios.

– impulsará la creación de redes entre las empresas rurales a través de la Red Europea para las Empresas, así como mediante llamamientos a la cooperación interregional a través de las Misiones de la Economía Social Europea. La visión a largo plazo para las zonas rurales hará especial hincapié en el espíritu empresarial y la economía social en las zonas rurales.

La Comisión pide a los Estados miembros que creen puntos de contacto locales de la economía social que desempeñen el papel de embajadores de la economía social, ofrezcan apoyo interparale, faciliten el acceso a la financiación nacional y de la UE y mantengan contactos con las autoridades que gestionan los fondos europeos.

### *3.5. La promoción de la economía social a escala internacional*

El cambio climático y la degradación del medio ambiente, los cambios demográficos y las desigualdades económicas y sociales son retos mundiales. La UE y terceros países tienen objetivos comunes, integrados en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. La economía social puede ayudar a alcanzar estos objetivos tanto dentro como fuera de la UE. Por lo tanto, las medidas anunciadas en las demás secciones del presente plan también pueden inspirar el apoyo de la economía social en países no pertenecientes a la UE.

El grado de desarrollo de la economía social varía considerablemente de un tercer país a otro. En algunos, existen tradiciones arraigadas en determinados ámbitos de la economía social. En otros, florecen ecosistemas de innovación social o de empresas sociales, pero en muchos otros, los modelos de economía social todavía están en círculos. Las partes interesadas pueden beneficiarse del intercambio de experiencias y buenas prácticas, lo que puede ayudar a acelerar las reformas.

Durante la última década, la política de cooperación internacional de la UE ha apoyado el desarrollo de la

41.- Véase [https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal/finance-and-green-deal/just-transition-mechanism/just-transition-platform\\_en](https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal/finance-and-green-deal/just-transition-mechanism/just-transition-platform_en).

42.- Véase [https://ec.europa.eu/growth/sectors/social-economy-eu\\_en](https://ec.europa.eu/growth/sectors/social-economy-eu_en).

43.- Véase <https://s3platform.jrc.ec.europa.eu/social-economy>.

44.- Las agrupaciones empresariales de innovación social y ecológica reúnen a entidades de la economía social, autoridades locales e instituciones de educación e investigación en una estructura o un proyecto gestionado conjuntamente. Cooperan en una zona geográfica concreta para aumentar la prosperidad económica, social y medioambiental local. Sus ámbitos de actividad son diversos y van desde la economía circular hasta el empleo y la inclusión laboral, la agricultura sostenible, la incubación de empresas y el apoyo social para el emprendimiento. Véase [https://ec.europa.eu/growth/industry/policy/cluster\\_en](https://ec.europa.eu/growth/industry/policy/cluster_en).

economía social. Por ejemplo, la asociación de la UE con la Alianza Cooperativa Internacional<sup>45</sup> ha mejorado la visibilidad y la investigación sobre las cooperativas en todo el mundo, y ha facilitado el desarrollo de capacidades y la creación de redes. La Comisión también ha financiado varios programas regionales de desarrollo de capacidades que apoyan y refuerzan los ecosistemas de economía social y de emprendimiento social<sup>46</sup>.

También existe margen para reforzar el diálogo y la colaboración en materia de economía social con socios internacionales clave, como la OCDE, el Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas sobre la Economía Social y Solidaria y la Organización Internacional del Trabajo. Ello contribuirá a reforzar la importancia de la economía social más allá de las fronteras de la UE y mejorará el intercambio de las orientaciones y herramientas políticas que la Comisión Europea pone a disposición, en particular las elaboradas en cooperación con la OCDE. La Comisión seguirá trabajando sobre la base de estas iniciativas y seguirá promoviendo la economía social en la escena internacional.

En particular, la Comisión:

- promoverá el desarrollo de acciones dirigidas a la economía social y el emprendimiento social en el marco de los programas del Instrumento de Ayuda Preadhesión y de los Instrumentos de Vecindad, Cooperación al Desarrollo y Cooperación Internacional, por ejemplo, colaborando con las delegaciones de la UE y las autoridades públicas de países no pertenecientes a la UE para facilitar el desarrollo de medidas específicas para la economía social;

- mejorará el acceso a la financiación de los emprendedores sociales de los Balcanes Occidentales, la Asociación Oriental y la Vecindad del Sur, poniendo en marcha acciones para impulsar iniciativas populares y apoyar a los intermediarios para que desarrollen productos financieros adaptados a las necesidades de las entidades de la economía social.

La Comisión anima a las autoridades públicas de países no pertenecientes a la UE a hacer uso de las

orientaciones y herramientas políticas de libre acceso en materia de economía social facilitadas por la Comisión Europea en cooperación con la OCDE y la OIT<sup>47</sup>.

#### 4. Creación de oportunidades para el desarrollo de las entidades de la economía social

##### 4.1. Apoyo a las empresas y desarrollo de capacidades

La mayoría de las entidades de la economía social tienen una fuerte dimensión empresarial y realizan una contribución considerable al crecimiento sostenible y al empleo. Participan en intercambios comerciales y generan ingresos procedentes de la venta de bienes y servicios. Aunque muchas quieren seguir siendo pequeñas y locales, algunas podrían desear expandirse a otros mercados de la UE y fuera de ella. Por consiguiente, pueden beneficiarse del apoyo al desarrollo empresarial para expandirse y crecer. Sin embargo, los sistemas de apoyo existentes no siempre tienen en cuenta las características especiales de sus modelos de negocio en términos de gobernanza, asignación de beneficios, condiciones de trabajo e impacto social. Además, los empleados, incluidos los que pertenecen a grupos desfavorecidos, tienen importantes necesidades de mejora de capacidades y reciclaje profesional, como en otros sectores de la economía. En el contexto del envejecimiento de la población activa y del aumento de la fuga de cerebros, la transferencia intergeneracional de conocimientos y el emprendimiento por parte de las personas de edad avanzada pueden desempeñar un papel importante.

Los modelos de negocio de la economía social pueden influir y tener efectos indirectos en las empresas convencionales. Cada vez hay más empresas que se acercan a los objetivos de la economía social. Por ejemplo, las «sociedades de beneficio público» y las «empresas de impacto» incorporan objetivos sostenibles en sus misiones, mientras que otras empresas

45.- <https://www.coops4dev.coop/es/node/14156>.

46.- Por ejemplo, el proyecto MedUP! y el proyecto Safir en la región del Mediterráneo Meridional.

47.- P. ej., informes políticos sobre temas relacionados con la economía social, guías internacionales sobre formas jurídicas y la medición del impacto social, y la herramienta de evaluación de políticas en materia de iniciativas empresariales Better Entrepreneurship Policy, véase <https://www.oecd.org/cfe/leed/social-economy/social-entrepreneurship.htm>. La OIT ha publicado una guía informativa de la Recomendación n.º 193 de la OIT sobre la promoción de las cooperativas y dedicará la edición de 2022 de la Conferencia Internacional del Trabajo (CIT) a la «Economía Social y Solidaria (ESS) para un futuro del trabajo centrado en el ser humano».

adoptan medidas ad hoc para mejorar la transparencia y tener un compromiso más activo con las comunidades. Estas medidas, así como la incorporación gradual de criterios medioambientales, sociales y de buen gobierno de la empresa en la gobernanza de las empresas convencionales y las políticas de inversión de las instituciones financieras y los fondos de inversión crean nuevas oportunidades para la cooperación y el enriquecimiento mutuo y permiten el acceso a nuevos mercados. La Comisión también reforzará las interacciones entre las entidades de la economía social y las empresas convencionales mediante el fomento de las mejores prácticas, por ejemplo en el ámbito del emprendimiento social<sup>48</sup>.

Dado el carácter transversal de la economía social, los regímenes que contribuyen a la innovación, la preparación de cara a la inversión, la internacionalización empresarial, el desarrollo rural y la economía circular son relevantes para ella, aunque a menudo estén dirigidas a las pymes en general<sup>49</sup>. Sin embargo, la información pertinente suele estar dispersa y ser de difícil acceso. Incluso cuando existen iniciativas específicas, las partes interesadas de la economía social a menudo no las conocen suficientemente o las consideran complejas. Las redes de representantes y las redes de iniciativa empresarial pueden ayudar, pero no existen en todos los países.

El documento de trabajo de los servicios de la Comisión que acompaña al presente plan de acción<sup>50</sup> ofrece una síntesis de los programas y la financiación pertinentes de la UE para el período 2021-2027. La financiación de la UE, como los fondos de la política de cohesión europea, se ejecuta a escala nacional y regional. Existen otras fuentes de financiación a escala nacional, regional y local, así como de actores privados. Explorar todas estas posibilidades puede resultar difícil, en particular para las entidades pequeñas.

Por consiguiente, la Comisión:

- en el marco del Pacto por las Capacidades, facilitará la creación de una alianza de capacidades para el ecosistema industrial de «Economía de proximidad y

social», en el contexto de la Agenda de Capacidades y la estrategia industrial europea actualizada. A partir de 2022, se crearán centros especializados en el trabajo en red, el conocimiento, la orientación y los recursos para apoyar a los signatarios del Pacto en sus esfuerzos por ofrecer oportunidades de mejora de las capacidades y reciclaje profesional a las personas en edad de trabajar;

- impulsará la expansión y promoverá la internacionalización de la economía social mediante la movilización de redes de apoyo para empresas y plataformas de colaboración a escala europea como la Red Europea para las Empresas<sup>51</sup> y la Plataforma Europea de Colaboración de Clústeres<sup>52</sup>;

- pondrá en marcha en 2023 una nueva pasarela única de la economía social de la UE que proporcione un punto de entrada claro a las partes interesadas de la economía social y a otros agentes pertinentes y personas que buscan información sobre la financiación, las políticas, las redes y las plataformas y las iniciativas relevantes de la UE. Facilitará el acceso al apoyo existente y aumentará la sensibilización sobre la actuación de la UE en este ámbito. Además, la pasarela facilitará el acceso a las iniciativas pertinentes de desarrollo de capacidades y proporcionará orientaciones específicas sobre las oportunidades de financiación de la UE (formación, talleres, seminarios web, guías prácticas y herramientas).

También se ofrecerán orientaciones sobre las oportunidades de financiación de la UE a través del centro de asesoramiento InvestEU, la Red Europea para las Empresas y el Servicio de asistencia de servicios sociales de la UE. Las autoridades de gestión de los fondos de la política de cohesión disponen de orientaciones en la plataforma Fi-Compass<sup>53</sup>, que ofrece asesoramiento sobre los instrumentos financieros ejecutados en el marco del sistema compartido de gestión.

Con miras a ampliar el desarrollo de capacidades, la Comisión apoyará el desarrollo de redes de representantes de la economía social, en particular en los Estados miembros de la UE en los que las empresas

48.- Véase, por ejemplo: <https://www.leagueofintrapreneurs.com/>.

49.- La mayoría de las entidades de la economía social son pymes.

50.- SWD (2021) 373, sección 5.

51.- <https://een.ec.europa.eu/>.

52.- <https://clustercollaboration.eu>.

53.- <https://www.fi-compass.eu/>.

sociales y los ecosistemas de economía social no están plenamente desarrollados.

La Comisión pide a los Estados miembros que alienten a los viveros de empresas convencionales a extender su apoyo a las entidades de la economía social con el fin de mejorar las oportunidades de apoyo para la preparación de cara a la inversión empresarial. El proyecto piloto «Better Incubator»<sup>54</sup> puesto en marcha por la Comisión Europea puede servir de inspiración.

### Aumento del atractivo del espíritu empresarial

El emprendimiento social y la economía social pueden resultar especialmente atractivos para los jóvenes, las personas con discapacidad, las personas de origen migrante, las mujeres y otros emprendedores infrarrepresentados. Resulta interesante que la prevalencia de emprendedoras en el emprendimiento social es mayor que en las empresas convencionales<sup>55</sup>, en las que las mujeres representan solo el 30 %<sup>56</sup>. La sensibilización sobre estos modelos de negocio alternativos podría aumentar el atractivo del emprendimiento en general y contribuir a la integración en el mercado laboral. Las generaciones más jóvenes demuestran un gran interés por el desarrollo sostenible y, por consiguiente, la economía social puede interesarles. En los últimos años, la educación para el emprendimiento se ha vuelto más frecuente en los sistemas educativos. Sin embargo, los modelos de negocio de la economía social, incluidas las cooperativas, todavía distan mucho de ser un componente estándar de todos los planes de estudios sobre capacidad empresarial y los cursos de administración empresarial.

La Comisión:

- pondrá en marcha una nueva Academia de Política de Emprendimiento Juvenil en 2022 en el marco del FSE+. Fomentará el emprendimiento juvenil, en particular el de las mujeres y los emprendedores

sociales, colaborando con los responsables políticos nacionales y las redes de emprendimiento juvenil;

- impulsará el aprendizaje mutuo entre los emprendedores de la economía social mejorando la promoción del programa Erasmus para Jóvenes Emprendedores<sup>57</sup> entre las partes interesadas de la economía social.

La Comisión explorará maneras de fomentar sinergias entre los diferentes programas de financiación de la UE para identificar proyectos exitosos que podrían transformarse en empresas sociales.

La Comisión pide a las instituciones de educación superior que aprovechen plenamente los instrumentos europeos, como las universidades europeas<sup>58</sup>, para estimular la economía social y el espíritu empresarial.

### 4.2. Mejorar el acceso a la financiación

Se estima que, durante el período de programación 2014-2020, se movilizaron al menos 2 500 millones EUR con cargo al presupuesto de la UE para apoyar la economía social<sup>59</sup>. En general, el objetivo de la Comisión es aumentar el nivel de apoyo para el período 2021-2027. Se espera que se movilicen inversiones adicionales, gracias al mayor efecto multiplicador previsto de InvestEU y a un mayor apoyo al impacto social y la innovación. Otros programas de la UE ofrecerán apoyo específico o indirecto a la economía social. Por ejemplo, el capítulo de Empleo e Innovación Social del Fondo Social Europeo Plus, Horizonte Europa, el Programa para el Mercado Único, Erasmus+, el Cuerpo Europeo de Solidaridad, Europa Creativa y el Programa LIFE. A nivel nacional, la financiación de la UE estará disponible, en particular, a través de los fondos de la política de cohesión y del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia.

A raíz del apoyo específico prestado a escala nacional y de la UE, en particular a través del Programa

54. <https://betterincubation.eu/>

55. *Huysentruyt M.: Women's Social Entrepreneurship and Innovation [«Mujeres, Emprendimiento Social e Innovación»]*, OCDE, París, 2014.

56. <https://www.eib.org/en/publications/why-are-women-entrepreneurs-missing-out-on-funding-executive-summary>.

57. <https://www.erasmus-entrepreneurs.eu/index.php?lan=es>.

58. [https://ec.europa.eu/education/education-in-the-eu/european-education-area/european-universities-initiative\\_es](https://ec.europa.eu/education/education-in-the-eu/european-education-area/european-universities-initiative_es).

59. Esta estimación solo refleja el apoyo prestado a la economía social. Otras medidas generales de la UE (p. ej., el apoyo a las pymes o la innovación) beneficiaron a la economía social, pero no se reflejan en estos importes.

de la Unión Europea para el Empleo y la Innovación Social (EaSI)<sup>60</sup>, cada vez son más los intermediarios e inversores que conocen las entidades de la economía social, especialmente las empresas sociales, y que proporcionan financiación reembolsable y apoyo al desarrollo empresarial para responder a sus necesidades. Los bancos éticos han desempeñado un papel importante en este sentido. Además, la etiqueta de los fondos de emprendimiento social europeos (FESE)<sup>61</sup> permitió a los inversores identificar fácilmente los fondos que invierten en empresas sociales. Desde la crisis financiera de 2008, el sector de la microfinanciación también ha experimentado un crecimiento considerable en la UE y los países vecinos. Muchas instituciones de microfinanciación forman parte de la economía social y tienen una misión social específica de ayudar a las personas pertenecientes a grupos vulnerables y con dificultades para acceder al sistema bancario tradicional a crear empresas que les permitan crear puestos de trabajo para ellas mismas y para otras personas. En general, el uso de productos financieros como las garantías ha demostrado ser una forma eficaz de movilizar la financiación privada para empresas sociales tanto por parte de inversores convencionales como filantrópicos.

A pesar de esta evolución positiva, un análisis de los mercados de financiación de empresas sociales reveló un desfase persistente entre la demanda y la oferta de financiación reembolsable para las empresas sociales de Europa, tanto en términos de acceso a las finanzas como de capital. En el ámbito de la financiación de empresas sociales, se estima que el déficit de financiación fue de casi 1 000 millones EUR al año en toda

Europa<sup>62</sup>, mientras que, en el ámbito de la microfinanciación, se estima que fue de 12 900 millones EUR al año en toda la UE<sup>63</sup>. Existen diferencias considerables entre los países y dentro de ellos. En general, sigue habiendo un amplio margen para mejorar la oferta de financiación específica para cada fase del ciclo de vida de la empresa (empresa semilla, empresa emergente, ampliación).

Por consiguiente, la Comisión:

– pondrá en marcha en 2022 nuevos productos financieros en el marco del programa InvestEU destinados a movilizar financiación privada para satisfacer las necesidades de las empresas sociales en las diferentes etapas de desarrollo. Esto incluirá garantías que permitan el acceso al crédito para las empresas sociales y las microempresas, inversiones en capital y en cuasicapital en empresas sociales y empresas orientadas a los resultados, e inversiones de capitales en intermediarios financieros<sup>64</sup>. El centro de asesoramiento InvestEU prestará apoyo a los intermediarios financieros<sup>65</sup>.

Las fundaciones forman parte de la economía social y también desempeñan un papel importante en la concesión de subvenciones para la economía social, la innovación social y otros objetivos políticos de la UE. Existe un creciente interés de los agentes filantrópicos en realizar inversiones relacionadas con misiones, incluidas las de las organizaciones de la economía social. Para aprovechar este potencial, la Comisión está evaluando la puesta en marcha de mecanismos específicos de coinversión con fundaciones y organizaciones filantrópicas en ámbitos de misión específicos, a fin de canalizar más capital hacia

60.- Durante el período 2014-2020, se puso en marcha un paquete integral de medidas destinadas a facilitar el acceso de las empresas sociales a la financiación en el marco del programa EaSI. El apoyo incluía garantías de préstamos, inversiones en capital para desarrollar la capacidad de los intermediarios financieros, subvenciones de inversión para la creación de mercados de financiación social y para reducir los costes de transacción de las inversiones, así como asesoramiento.

61.- Reglamento (UE) n.º 346/2013, sobre los fondos de emprendimiento social europeos.

62.- Spiess-Knafl, W. y Scheck, B.: *Social enterprise finance market: analysis and recommendations for delivery options* [«El mercado de financiación de empresas sociales: análisis y recomendaciones sobre las opciones de entrega»], Comisión Europea, Luxemburgo, 2019 (documento en inglés).

63.- Comisión Europea, *Microfinance in the European Union: Market analysis and recommendations for delivery options in 2021-2027* [«Microfinanciación en la Unión Europea: análisis del mercado y recomendaciones sobre las opciones de entrega en 2021-2027»], Luxemburgo, 2020 (documento en inglés).

64.- Además de los productos financieros enumerados en esta acción, la Comisión evaluará periódicamente las lagunas en el mercado y las situaciones de inversión subóptimas a las que se enfrentan las entidades de la economía social, tanto en términos de finanzas como de capital. Además, de ser necesario, desarrollará pruebas de mercado y, si las pruebas resultan concluyentes, proporcionará productos financieros piloto innovadores.

65.- Los intermediarios financieros subvencionables se enumeran en la sección 6.4.2.1 del Reglamento Delegado (UE) 2021/1078 de la Comisión, de 14 de abril de 2021, por el que se establecen las directrices de inversión para el Fondo InvestEU.

la sostenibilidad, la inclusión, la innovación social, la vivienda y la situación de carencia de hogar, el pluralismo de los medios de comunicación y el desarrollo de ecosistemas de impacto social. En su plan de acción sobre los medios de comunicación y los servicios audiovisuales<sup>66</sup>, la Comisión ya ha anunciado la creación de una iniciativa piloto de inversiones en capital a través de InvestEU para apoyar al sector de los medios informativos.

En función del interés del mercado, el centro de asesoramiento InvestEU podrá prestar apoyo para la creación de plataformas de inversión transfronterizas que reúnan a socios interesados en invertir en la economía social.

Para complementar la acción clave descrita anteriormente, la Comisión:

- en cooperación con los socios ejecutantes de InvestEU, garantizará que los beneficiarios potenciales puedan identificar fácilmente los intermediarios financieros de InvestEU que proporcionan financiación a las empresas sociales, en particular a través del Portal InvestEU y la pasarela de la economía social;

- complementará los instrumentos financieros con subvenciones para la creación de mercados de financiación de empresas sociales en Europa mediante el apoyo para la creación de nuevos instrumentos financieros y programas de preparación a la inversión;

- complementará los instrumentos de inversión de capital con subvenciones destinadas a reducir los costes de transacción de las inversiones de capital riesgo en empresas sociales;

- apoyará las redes de la UE activas en los ámbitos de la microfinanciación y la financiación de empresas sociales con el objetivo de mejorar la sensibilización y la orientación hacia la financiación de la UE, aumentar la capacidad de las organizaciones miembros y facilitar investigaciones y datos.

Además de desarrollar nuevos instrumentos, los Estados miembros tienen el potencial de introducir medidas sistémicas para aumentar la financiación disponible. Entre las iniciativas existentes se encuentra la posibilidad de los empleados de contribuir a fondos de pensiones y sistemas de ahorro con enfoques sociales.

Asimismo, una mejor comprensión y adopción de las metodologías de medición del impacto social pueden permitir a la economía social comunicar su impacto y acceder más fácilmente a la financiación

orientada a los resultados. Existen múltiples metodologías, pero las entidades de la economía social señalan que la diversidad de herramientas y recursos disponibles puede ser abrumadora y difícil de entender, especialmente para las entidades más pequeñas o con menos experiencia. Los enfoques de la medición del impacto social deben estar bien elaborados, ser proporcionados y adaptarse a la diversidad de agentes, tamaños y etapas de desarrollo.

La Comisión:

- apoyará el desarrollo de la medición y la gestión del impacto social mediante la determinación y la revisión de las prácticas existentes y la puesta en marcha de cursos de formación para las partes interesadas de la economía social, a fin de mejorar la comprensión y facilitar la adopción de dichas prácticas. Además, la Comisión trabajará con las partes interesadas a fin de desarrollar metodologías normalizadas sencillas para evaluar el impacto social de los agentes de la economía social de la UE en 2023.

El proyecto de informe de la Plataforma sobre Finanzas Sostenibles sostiene que, de cara a una pandemia y las cuestiones sociales sin respuesta en torno a una transición sostenible, es importante identificar las actividades y las entidades económicas que contribuyen a la consecución de los objetivos sociales. La Plataforma indica que la elaboración de orientaciones comunes sobre una taxonomía social podría aumentar la transparencia de las inversiones y evitar el social washing («blanqueo social»). Tal como exige el Reglamento de taxonomía y como se indica en el plan de acción sobre el pilar europeo de derechos sociales, la Comisión elaborará un informe sobre la posible ampliación de la taxonomía de la UE para las finanzas sostenibles a los objetivos sociales.

#### *4.3. Maximizar la contribución de la economía social a las transiciones ecológica y digital*

La Unión Europea aspira a convertirse en el primer continente climáticamente neutro de aquí a 2050, sin dejar a nadie atrás. Este objetivo, junto con la necesidad de detener la pérdida de biodiversidad, reducir la contaminación y mejorar el uso sostenible de los recursos naturales, constituye el núcleo del Pacto Verde Europeo. La Comisión ha propuesto un conjunto de medidas legislativas<sup>67</sup> para reducir las emisiones de

66- COM (2020) 784 final.

67- COM (2021) 550 final

gases de efecto invernadero en al menos un 55 % de aquí a 2030 con respecto a los niveles de 1990. Además, como parte del Pacto Verde Europeo, la Comisión puso en marcha el Pacto Europeo por el Clima<sup>68</sup> para apoyar los compromisos climáticos de los ciudadanos y las organizaciones con beneficios directos también para la economía social.

Asimismo, el objetivo de la transición digital europea es capacitar a las personas y a las empresas para que abracen un futuro digital centrado en el ser humano, sostenible y más próspero<sup>69</sup>. En particular, uno de los objetivos del plan de acción para el pilar europeo de derechos sociales es que al menos el 80 % de las personas de entre 16 y 74 años tengan competencias digitales básicas.

La economía social contribuye a la transición ecológica desarrollando prácticas, bienes y servicios sostenibles para el desarrollo industrial, por ejemplo, en los ámbitos de la economía circular, la agricultura ecológica, las energías renovables, la vivienda y la movilidad. De este modo, también aumenta la aceptabilidad de los cambios de comportamiento que contribuyen a la mitigación del cambio climático. Muchas de estas soluciones son inclusivas y están destinadas a las personas más afectadas por la transición ecológica o con más dificultades para adaptarse a ella, por ejemplo, mediante la formación y el reciclaje profesional de los trabajadores, la creación de oportunidades de empleo en zonas respetuosas del medio ambiente y el desarrollo de productos y servicios que respondan a las necesidades de las comunidades locales. Se trata de una contribución crucial, ya que el ámbito de la adaptación recibe poca atención de las empresas comerciales.

Las entidades de la economía social que intentan tener un impacto social y medioambiental señalan que necesitan apoyo para identificar y adoptar prácticas más ecológicas y desarrollar capacidades y conocimientos, en particular los relacionados con las oportunidades de financiación para fines medioambientales.

La economía social es también una defensora importante de una transición digital justa e inclusiva.

Por ejemplo, los agentes de la economía social que trabajan en «Tech4good» despliegan tecnologías digitales (p. ej., tecnología de registro descentralizado, macrodatos, inteligencia artificial y tecnología de apoyo) para lograr un impacto ecológico o social<sup>70</sup>. Están surgiendo nuevos modelos de negocio digitales dentro de la economía social, como la economía colaborativa y la economía de plataformas. Las cooperativas de plataforma son un ejemplo de empresas de gestión participativa que utilizan las plataformas digitales para facilitar el compromiso de los ciudadanos y la venta de bienes y servicios producidos localmente, con el objetivo de conseguir mejores condiciones de trabajo para sus miembros. En términos más generales, las tecnologías digitales pueden actuar como una palanca al facilitar la reproducción y la ampliación de iniciativas de economía social exitosas en todos los Estados miembros y en el mercado único. Además, las tecnologías digitales pueden contribuir a mejorar los procesos de trabajo en las entidades de la economía social. El tratamiento, la gestión y la recopilación de datos todavía no son prácticas corrientes en las entidades de la economía social. Por otro lado, las empresas sociales digitales pioneras están posibilitando las transiciones digitales haciendo que la tecnología sea adaptable, asequible y accesible, por ejemplo, a través de las tecnologías de Digital Commons (bienes digitales) y de código abierto.

Permitir que los modelos de negocio de la economía social se conviertan en agentes de la transición ecológica y responder a sus necesidades en términos de incorporación digital, soluciones tecnológicas inclusivas y acceso a los datos será fundamental para su recuperación pos-COVID y su resiliencia a largo plazo.

La Comisión:

– pondrá en marcha una vía de transición para que el ecosistema industrial de «Economía de proximidad y social» siga trabajando con las autoridades públicas y las partes interesadas para crear un ecosistema de economía social reforzado y más resiliente en las transiciones ecológica y digital. La vía de transición también contribuirá a la ejecución del plan de acción en este ámbito<sup>71</sup>;

68.- COM (2020) 788 final.

69.- COM (2021) 118 final.

70.- Calderini, M.; Chioldo, V.; Gerli, F. y Pasi, G.: *Social-Tech Entrepreneurs: Building Block of a New Social Economy* [«Emprendedores de la tecnología social: los pilares de una nueva economía social»], Stanford Social Innovation Review, 2021 (documento en inglés).

71.- Véase SWD (2021) 982.

– apoyará la cooperación transnacional para impulsar la capacidad de la economía

social para adoptar y desarrollar prácticas, productos y servicios más ecológicos y mejorar sus capacidades digitales;

– pondrá en marcha una acción sobre financiación innovadora en el Laboratorio de la Nueva Bauhaus Europea con el objetivo de crear un proyecto piloto para movilizar contribuciones filantrópicas;

– elaborará un código de conducta sobre el uso y la gestión de los datos en la economía social, en cooperación con las partes interesadas, para apoyar la adopción de datos y tecnología.

Además, la Comisión garantizará que las estructuras de apoyo a las empresas pertinentes a escala europea compartan experiencias sobre cómo prestar apoyo personalizado a las entidades de la economía social. Esto incluirá el Acelerador de Transformación Digital en el marco del programa de centros de innovación digital europeos y la Red Europea para las Empresas.

Dado que la economía social tiene fuertes raíces locales, es conveniente que las autoridades públicas, la sociedad civil, las partes interesadas de la economía social y las empresas convencionales desarrollen pactos verdes en el ámbito local y pongan en común recursos para la inversión y la innovación a escala local y regional a fin de garantizar una transición justa con beneficios locales.

#### La Comisión:

– trabajará con las ciudades para desarrollar pactos verdes en el ámbito local o acciones ciudadanas ecológicas, reforzando la participación de los agentes y las comunidades de la economía social en el Pacto de las Alcaldías de la UE, la Iniciativa Urbana Europea, la Iniciativa del desafío ciudades inteligentes, la iniciativa sobre ciudades y regiones circulares, la Plataforma de Transición Justa, la Nueva Bauhaus Europea y el Pacto Europeo por el Clima.

La contribución de la economía social es especialmente importante para el desarrollo de una economía circular<sup>72</sup>, pues hace posible la creación de activida-

des y modelos de negocio innovadores que permiten conservar el valor de los productos y los materiales durante el mayor tiempo posible, reducir los residuos, ofrecer oportunidades de ahorro a los ciudadanos y crear puestos de trabajo locales, en particular en actividades de reparación, reutilización, uso compartido y reciclado. Este potencial puede aprovecharse aún más mediante la sensibilización sobre las posibilidades que ofrece una mayor adopción de estas prácticas y el refuerzo de las asociaciones con empresas convencionales a lo largo de las cadenas de valor, así como de las asociaciones público-privadas en las que participan autoridades públicas, institutos de investigación y entidades de la economía social y del sector industrial.

#### La Comisión:

– publicará orientaciones sobre cómo apoyar la adopción de la economía circular y las asociaciones entre las empresas sociales y otros agentes, como las empresas

convencionales, y aumentará la sensibilización sobre la economía social en el contexto de la Plataforma europea de partes interesadas de la economía circular, la Red Europea para las Empresas y otras redes.

Los interlocutores de la economía social desempeñan un papel clave en la oferta de vivienda social, vivienda cooperativa y estrategias de desarrollo urbano. En este sentido, existe un déficit de inversión anual de 57.000 millones EUR<sup>73</sup>, lo que tiene consecuencias negativas en términos de acceso a la vivienda y ecologización del parque inmobiliario de la UE. A través de la Iniciativa de Vivienda Asequible<sup>74</sup>, la Comisión mejorará la capacidad de renovación de viviendas sociales y asequibles mediante la movilización de asociaciones intersectoriales para poner a prueba 100 distritos de renovación y la promoción de viviendas de calidad, habitables, accesibles y asequibles.

La Comisión pide a los Estados miembros y a las regiones de la UE que se comprometan con la economía social en el desarrollo de sus estrategias en el marco de las transiciones ecológica y digital, y que aprovechen mejor la financiación existente para permitir las transiciones ecológica y digital de la economía social.

72.- COM (2020) 98 final y el próximo informe de políticas de la OCDE Supporting the social economy's contribution to the circular economy for a green and inclusive transition [«Apoyar la contribución de la economía social a la economía circular para una transición ecológica e inclusiva»] (documento en inglés) (publicación prevista para principios de 2022).

73.- Fransen, L.; del Bufalo, G. y Reviglio, E.: Boosting Investment in Social Infrastructure in Europe. Report of the High-Level Task Force on Investing in Social Infrastructure in Europe [«Impulsar la inversión en infraestructuras sociales en Europa. Informe del Grupo de Trabajo de Alto Nivel para la Inversión en Infraestructura Social en Europa»], Comisión Europea, Luxemburgo, 2018 (documento en inglés).

74.- [https://single-market-economy.ec.europa.eu/sectors/social-economy-eu/affordable-housing-initiative\\_en](https://single-market-economy.ec.europa.eu/sectors/social-economy-eu/affordable-housing-initiative_en)

#### 4.4. Fomentar la innovación social

La innovación social ofrece nuevas formas de producir bienes, organizar y prestar servicios y desarrollar nuevas formas de participación ciudadana que respondan a necesidades sociales concretas o a retos de la sociedad<sup>75</sup>. La innovación social transforma las relaciones sociales y puede ofrecer nuevos enfoques políticos que podrían dar lugar a cambios sistémicos. Al operar de forma ascendente y cerca de las comunidades, los ciudadanos y los problemas a los que se enfrentan, las entidades de la economía social tienen la capacidad de encontrar soluciones innovadoras<sup>76</sup>.

En los últimos años, la Comisión ha puesto en marcha diversas iniciativas para promover la innovación social (p. ej., a través de Horizonte 2020, en particular el Concurso Europeo de Innovación Social, el programa EaSI o el FSE). También se ha prestado apoyo a los contratos con resultados sociales como forma de experimentar la innovación y las finanzas sociales<sup>77</sup>. La Comisión seguirá desarrollando estas iniciativas y construirá una comunidad europea de innovadores sociales para fomentar el aprendizaje entre iguales y las iniciativas empresariales conjuntas, ampliando la red de antiguos alumnos del Concurso Europeo de Innovación Social.

Sin embargo, la ampliación de las innovaciones sociales sigue siendo un reto, así como su adopción por parte de los responsables políticos, la búsqueda de socios en otros territorios, ya sea a escala nacional o internacional, y la adaptación de las soluciones desarrolladas en otro lugar a las condiciones locales. Esto da lugar a la pérdida de oportunidades para lograr un impacto sistémico y aprovechar todo el potencial de la inversión inicial (a menudo incluida la financiación pública). La Comisión apoya la creación de centros nacionales de competencia para la innovación social con el fin de impulsar las capacidades de innovación, en particular las de los agentes de la economía social y los nuevos emprendedores sociales<sup>78</sup>. También hay margen para mejorar la colaboración entre el sector

público, los inversores filantrópicos y los agentes de la inversión social a fin de acelerar el desarrollo de los recursos disponibles y permitir la adopción y la reproducción de la innovación social.

La Comisión:

- impulsará la innovación social mediante un nuevo enfoque de la cooperación transnacional en el marco del FSE+. En 2022 se creará un nuevo «Centro Europeo de Competencia para la Innovación Social», que organizará el aprendizaje mutuo y el desarrollo de capacidades de las autoridades competentes y las estructuras de apoyo. Además, se establecerá un nuevo sistema de subvenciones que facilite la transferencia o la ampliación de la innovación social;

- propondrá, en 2022, el European Social Innovation Catalyst Fund (fondo catalizador social europeo), un proyecto en el marco de Horizonte Europa en el que participarán ciudadanos, académicos, empresarios, filántropos, inversores con impacto y administraciones públicas, con el objetivo de apoyar la reproducción y la ampliación de las innovaciones sociales exitosas para avanzar en la consecución de los objetivos de las cinco misiones de la UE<sup>79</sup>.

Asimismo, la Comisión concederá subvenciones en el marco de Horizonte Europa para aumentar la sensibilización y facilitar el acceso de los emprendedores sociales a los recursos de los ecosistemas de innovación locales, regionales, nacionales y paneuropeos.

#### 5. Mejorar el reconocimiento de la economía social y su potencial

Como demuestran los países en los que la economía social está más desarrollada, aumentar la visibilidad de esta última, incluso mediante la recopilación de datos y estadísticas adecuados, es fundamental para su reconocimiento y desarrollo.

Desde 2011, la Comisión contribuye a aumentar la visibilidad y la importancia de la economía social, las empresas sociales y la innovación social en toda la UE a través de múltiples acciones, en particular en rela-

75.- <https://eusic.challenges.org/the-european-social-innovators-insight-report/> 2021.

76.- Pueden encontrarse ejemplos en Comisión Europea: *Social innovation: inspirational practices supporting people throughout their lives* [«Innovación social: prácticas inspiradoras que apoyan a las personas a lo largo de su vida»], Luxemburgo, 2020 (documento en inglés).

77.- <https://eiah.eib.org/about/initiative-social-outcomes-contracting>. <https://ec.europa.eu/european-social-fund-plus/es/innovacion-social-y-cooperacion-transnacional>.

78.- [https://ec.europa.eu/info/research-and-innovation/funding/funding-opportunities/funding-programmes-and-open-calls/horizon-europe-missions-horizon-europe\\_en](https://ec.europa.eu/info/research-and-innovation/funding/funding-opportunities/funding-programmes-and-open-calls/horizon-europe-missions-horizon-europe_en).

79.- [https://ec.europa.eu/info/research-and-innovation/funding/funding-opportunities/funding-programmes-and-open-calls/horizon-europe-missions-horizon-europe\\_en](https://ec.europa.eu/info/research-and-innovation/funding/funding-opportunities/funding-programmes-and-open-calls/horizon-europe-missions-horizon-europe_en).

ción con la financiación o la investigación. En los Estados miembros, las autoridades públicas y las partes interesadas también han puesto en marcha iniciativas interesantes para aumentar la visibilidad y la comprensión de la economía social, en particular mediante etiquetas y mecanismos de certificación específicos o campañas de comunicación a gran escala.

Los datos demuestran que el público en general, en particular los jóvenes y las personas desfavorecidas, los interlocutores sociales, las partes interesadas y los financiadores, siguen sin ser plenamente conscientes del impacto positivo de la economía social. Dado que esto afecta al desarrollo de las políticas de apoyo pertinentes y a las oportunidades de mercado, el aumento de la visibilidad de la economía social debe seguir siendo una prioridad. La Comisión utilizará el presente plan de acción para colaborar con las partes interesadas pertinentes en todos los niveles a fin de mantener el impulso.

#### La Comisión:

- llevará a cabo actividades de comunicación periódicas, en el marco de un enfoque de comunicación a largo plazo, que haga hincapié en el papel y las especificidades de la economía social, también en cooperación con las partes interesadas de la economía social.

La Comisión también fomenta la organización de cumbres periódicas de economía social organizadas por los Estados miembros y otros agentes.

Disponer de datos y estadísticas pertinentes también es fundamental para comprender mejor los modelos de negocio de la economía social y garantizar el desarrollo de una política basada en datos contrastados. Sin embargo, los datos existentes sobre la economía social son a menudo escasos, incompletos y difíciles de comparar. Por ejemplo, a pesar del apoyo financiero disponible con cargo al presupuesto de la UE, solo unos pocos Estados miembros han adaptado sus sistemas nacionales de contabilidad para recabar datos suplementarios («cuentas satélite») sobre la economía social. Como consecuencia de ello, faltan estadísticas sobre el tamaño, la mano de obra, el desarrollo y los retos de la economía social. A escala de la UE, unos pocos ejercicios de recogida de datos comparativos, pero no exhaustivos, han proporcionado estimaciones, pero requerirían una actualización. También faltan datos sobre el tamaño potencial y el peso de las donaciones filantrópicas y sobre el potencial para movilizar este tipo de inversión privada para impulsar la economía social y alcanzar otros objetivos políticos de la UE. Por consiguiente, la Comisión seguirá apoyando políticas basadas en datos contrastados mediante la identificación, la recopilación y el análisis de información cuantitativa y cualitativa sobre la economía social en todos los Estados

miembros. Esta actuación también contribuirá al seguimiento del ecosistema industrial de Economía de Proximidad y Social.

#### La Comisión:

- pondrá en marcha un nuevo estudio para recopilar información cuantitativa y cualitativa sobre la economía social en todos los Estados miembros de la UE; y
- pondrá en marcha un estudio específico sobre donaciones filantrópicas en la UE.

Por último, ha aumentado el interés académico en la economía social, pero podría mejorarse el diálogo y el intercambio de ideas con el mundo de la elaboración de políticas. La Comisión procurará facilitar estos intercambios.

## 6. Próximos pasos

Durante la última década, la Comisión ha adoptado medidas importantes para impulsar el desarrollo de la economía social y de las empresas sociales como parte de la economía social de mercado europea. Los logros conseguidos en el pasado deben consolidarse y mejorarse para que la UE pueda satisfacer las necesidades y aprovechar las oportunidades que ofrecen los retos demográficos y las transiciones ecológica y digital, al tiempo que construye una economía justa, inclusiva y resiliente como respuesta a largo plazo a las consecuencias de la crisis de la COVID-19.

El presente plan de acción proporciona un marco europeo hasta 2030 para seguir apoyando el desarrollo de la economía social. Establece una serie de acciones que deben ponerse en marcha, junto con la aplicación del Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales y la consecución de sus objetivos en materia de empleo y reducción de la pobreza.

La Comisión destacará el potencial de la economía social para crear empleo y fomentar la cohesión social en el contexto del proceso del Semestre Europeo y la aplicación por parte de los Estados miembros de las orientaciones para el empleo.

El plan de acción se elaboró en cooperación con las partes interesadas de la economía social, y su aplicación requerirá asimismo su compromiso y cooperación a todos los niveles: de la UE, nacional, regional y local e internacional.

El éxito de su ejecución también dependerá del trabajo conjunto con los Estados miembros. La Comisión anima a los Estados miembros a adoptar o actualizar sus estrategias y medidas de economía social en cooperación con las partes interesadas de la economía social. Para ello, les pide que designen coordinadores de la economía social en sus instituciones para dirigir

sus estrategias, garantizar la coherencia de las políticas en todos los departamentos del Gobierno, facilitar el acceso a la financiación nacional y de la UE y establecer contactos con las autoridades que gestionan los Fondos Estructurales.

La Comisión ayudará a los Estados miembros a definir sus estrategias y medidas para la economía social y apoyará la labor de los coordinadores de la economía social para garantizar la ejecución y el seguimiento del presente plan de acción.

La Comisión también trabajará en estrecha colaboración con otras instituciones y órganos de la UE, a saber, el Parlamento Europeo, el Comité de las Regiones,

el Comité Económico y Social Europeo y el Grupo del Banco Europeo de Inversiones.

La Comisión invita a las partes interesadas de la economía social y a las instituciones y organismos de la UE a que apoyen el presente plan de acción y contribuyan activamente a su ejecución con la participación directa de las partes interesadas de la economía social. Trabajará con su grupo de expertos sobre economía social y empresas sociales que se renovará al final del mandato actual.

En 2025, la Comisión hará balance de la aplicación del plan de acción y publicará un informe de los avances y las novedades.

### Acciones clave de la Comisión y calendario de ejecución

<b>Proponer una Recomendación del Consejo sobre el desarrollo de las condiciones marco de la economía social</b> (véase la sección 3.1)	<b>2023</b>
<b>Organizar seminarios web y talleres para funcionarios públicos</b> en relación con diversos ámbitos políticos pertinentes para la economía social (véase la sección 3.1)	<b>2022, 2023</b>
<b>Poner en marcha una nueva iniciativa en el marco del programa sobre el mercado único que apoyará la creación de asociaciones locales y regionales</b> entre las entidades de la economía social y las empresas convencionales, lo que creará un mercado de «adquisiciones sociales» entre empresas (véase la sección 3.3)	<b>2022</b>
<b>Mejorar el acceso a la financiación de los emprendedores sociales de los Balcanes Occidentales, la Asociación Oriental y la Vecindad del Sur</b> , poniendo en marcha acciones para impulsar iniciativas populares y apoyar a los intermediarios para que desarrolleen productos financieros adaptados a las necesidades de las entidades de la economía social (véase la sección 3.5)	<b>2023</b>
<b>Poner en marcha una nueva pasarela única de la economía social de la UE</b> que proporcione un punto de entrada claro a las partes interesadas de la economía social y a otros agentes pertinentes y personas que buscan información sobre la financiación, las políticas y las iniciativas relevantes de la UE (véase la sección 4.1)	<b>2023</b>
<b>Poner en marcha una nueva Academia de Política de Emprendimiento Juvenil</b> , que fomentará el emprendimiento juvenil, en particular el de las mujeres y los emprendedores sociales, colaborando con los responsables políticos nacionales y las redes de emprendimiento juvenil (véase la sección 4.1)	<b>2022</b>
<b>Poner en marcha nuevos productos financieros en el marco del programa InvestEU destinados a movilizar financiación privada</b> para satisfacer las necesidades de las empresas sociales en las diferentes etapas de desarrollo (véase la sección 4.2)	<b>2022</b>
<b>Apoyar el desarrollo de la medición y gestión del impacto social</b> para ayudar a los agentes de la economía social de la UE (véase la sección 4.2)	<b>2023</b>
<b>Poner en marcha una vía de transición para que el ecosistema industrial «Proximidad y economía social» siga trabajando con las autoridades públicas y las partes interesadas en la ejecución del plan de acción en este ámbito</b> (véase la sección 4.3)	<b>2022</b>
<b>Impulsar la innovación social mediante un nuevo enfoque de la cooperación transnacional en el marco del FSE+ y la creación de un nuevo «Centro Europeo de Competencia para la Innovación Social»</b> (véase la sección 4.4)	<b>2022</b>