

coopublic
políticas públicas
desde la ESS

forma parte de:
reas
redes de economía
alternativa y solidaria

Del reconocimiento a la coproducción.

Un análisis comparado de la normativa y los planes de impulso de la economía social y solidaria en el Estado español

MAPA TERRITORIAL COMPARADO PARA LA TRANSICIÓN ECOSOCIAL Y LA AGENDA 2030

Del reconocimiento a la coproducción

Un análisis comparado de la normativa y los planes de impulso de la economía social y solidaria en el Estado español

MAPA TERRITORIAL COMPARADO PARA LA TRANSICIÓN ECOSOCIAL Y LA AGENDA 2030

AUTORÍA

Carmen Marcuello Servós
Catedrática Universidad de Zaragoza
Grupo de Investigación GESES
Dpto. Dirección y Organización de Empresas
Facultad de Economía y Empresa
Gran Vía, 2 50005 Zaragoza
e-mail: cmarcue@unizar.es
web: geses.unizar.es
Tfno: 659 682 658

COORDINACIÓN Y EDICIÓN

REAS Red de Redes de Economía Alternativa y Solidaria
En el marco del proyecto Coopublic. Políticas públicas desde la ESS
reas.red/coopublic · coopublic@reas.red

FECHA

Junio 2026

Esta publicación ha sido realizada con el apoyo financiero del Ministerio de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030. El contenido de dicha publicación es responsabilidad exclusiva de la entidad subvencionada y no refleja necesariamente la opinión del Ministerio de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030.

Índice

Resumen ejecutivo 5

1. El reconocimiento jurídico de la ESS en España: un mapa en transformación 5
2. Los principios de la Carta REAS 2022 en las normativas 7
3. Los principios de la Carta REAS 2022 en los planes y estrategias: fomento sectorial con lenguaje transformador 8
4. La medición del impacto en los planes 9
5. Valoración general 10

1. Introducción 12

2. Reconocimiento jurídico de la economía social y solidaria 14

2.1. Marco normativo estatal 14
2.2. Marco normativo autonómico 16
2.3. La Ley 9/2022, de 20 de julio, sobre economía social y solidaria de La Rioja 17
2.4 El Proyecto de Ley de la Economía Social y Solidaria de Cataluña — entre el anteproyecto de 2024 y la tramitación parlamentaria de 2025 20
2.5. Implicaciones sobre el reconocimiento jurídico 24

3. Los principios de la Carta de la Economía Solidaria (REAS, 2022) y la normativa reguladora de la ES 26

3.1. Los seis principios y su contenido en la Carta 2022: síntesis analítica 26
3.2. Análisis comparado: las normativas ante los seis principios 28
Ley 5/2011 de Economía Social (estatal) y su reforma por la Ley 1/2026 28
Leyes autonómicas de economía social: Galicia (2016), Canarias (2022) y Aragón (2022) 29
Ley 9/2022 de La Rioja: el salto cualitativo y sus límites 30
Proyecto de Ley de Cataluña: la aproximación más ambiciosa y sus tensiones propias 32
Análisis comparado de la legislación actual 34

4. Medición del impacto social y del valor social en la normativa reguladora de la ES: ¿se recoge el modelo de balance social de REAS? 37

4.1. Análisis normativo 38
4.2. Análisis comparado de la medición del impacto 41

5. Los principios de la Carta de la Economía Solidaria (REAS, 2022) en las estrategias y planes de la ES 44

5.1. Estrategia Española de Economía Social 2023-2027 (EEES) 44
5.2. Estrategia de Economía Social de Extremadura 2025-2027 45
5.3. VI Pacto Regional por la Economía Social de Murcia 2025-2028 47
5.4. Plan Estratégico de Economía Social de Galicia Horizonte 2027 (EGAES H27) 48
5.5. Plan Estratégico para el Impulso y la Modernización de la Economía Social en Andalucía 2023-2026 (PIMESA) 49
5.6. III Plan Fent Cooperatives de la Comunitat Valenciana 2025-2026 51

5.7. Análisis comparado de la presencia de los principios de la Carta REAS en los planes y estrategias 53

6. Medición del impacto social y valor social en los planes de fomento de la economía social: ¿se incorpora el modelo de balance social de REAS? 55

6.1. Estrategia Española de Economía Social 2023-2027 (EEES) 55
6.2. Estrategia de Economía Social de Extremadura 2025-2027 56
6.3. VI Pacto Regional por la Economía Social de Murcia 2025-2028 57
6.4. Plan Estratégico de Economía Social de Galicia Horizonte 2027 (EGAES H27) 57
6.5. PIMESA Andalucía 2023-2026 58
6.6. III Plan Fent Cooperatives de la Comunitat Valenciana 2025-2026 58
6.7. Análisis comparado de la medición del impacto en los planes y estrategias 59

7. Enfoque transformador, principios de la ESS y desarrollo sostenible en el marco normativo y de planes de la ES 62

7.1. El enfoque transformador: presente como excepción, ausente como regla 62
7.2. Los principios y valores de la ESS: presencia fragmentaria y asimétrica 64
7.3. El desarrollo sostenible: incorporación ritual, ausencia sistémica 66
7.4. Valoración global 68

Referencias 71

Marco normativo estatal 71
Instrumentos normativos europeos e internacionales 71
Planes y estrategias de fomento de la economía social 72
Documentos REAS 72
Recursos de actualización y seguimiento 72

Resumen ejecutivo

Este informe analiza el grado de reconocimiento de la economía social y solidaria (ESS) en el marco normativo y programático español vigente, tomando como referencia los principios de la Carta de la Economía Solidaria de REAS en su versión actualizada de 2022: equidad, trabajo digno, sostenibilidad ecológica, cooperación, reparto justo de la riqueza y compromiso con el entorno. El análisis se articula en torno a tres preguntas: en qué medida el ordenamiento jurídico español reconoce la ESS como categoría diferenciada; en qué medida los principales planes y estrategias de fomento incorporan los principios y el enfoque transformador de la ESS; y si existe en esos marcos alguna referencia o adopción del modelo de Auditoría/Balance Social de REAS.

Para responder a estas preguntas se examinan cuatro leyes —la Ley 5/2011 de Economía Social y su reforma por la Ley 1/2026, las leyes autonómicas de Galicia (2016), Canarias (2022) y Aragón (2022), la Ley 9/2022 sobre economía social y solidaria de La Rioja y el Proyecto de Ley de la ESS de Cataluña, en tramitación parlamentaria— y seis planes y estrategias de fomento: la Estrategia Española de Economía Social 2023-2027 (EEES), la Estrategia de Economía Social de Extremadura 2025-2027, el VI Pacto Regional por la Economía Social de Murcia 2025-2028, el Plan Estratégico de Economía Social de Galicia Horizonte 2027 (EGAES H27), el Plan Estratégico para el Impulso y la Modernización de la Economía Social en Andalucía 2023-2026 (PIMESA) y el III Plan Fent Cooperatives de la Comunitat Valenciana 2025-2026.

1. El reconocimiento jurídico de la ESS en España: un mapa en transformación

La Ley 9/2022 de La Rioja constituye una excepción relevante dentro del marco normativo vigente, al reconocer expresamente la ESS, mientras que la legislación estatal y las leyes autonómicas de Galicia, Canarias y Aragón adoptan la denominación de economía social. En esta misma línea de reconocimiento de la ESS se sitúa el Proyecto de Ley de Cataluña, que, al encontrarse todavía en tramitación en la fecha de referencia del estudio, se analiza como una propuesta legislativa pendiente de posibles cambios. **El marco estatal** descansa sobre la Ley 5/2011 de Economía Social, pionera en Europa y aprobada por unanimidad en el Congreso. Define el campo combinando criterio de forma (ámbito privado) y criterio de fin (interés colectivo o general), establece un catálogo abierto de entidades y recoge principios orientadores genéricos. La Ley 1/2026, recientemente aprobada, moderniza este marco incorporando referencias a la

economía de los cuidados, la transición energética, la empresa social y el refuerzo de la reserva del 15% en contratación pública para entidades de inserción. Sin embargo, sigue sin reconocer la ESS como categoría diferenciada ni adoptar los principios específicos de la tradición solidaria.

Las leyes autonómicas de economía social de Galicia (2016), Canarias (2022) y Aragón (2022) reproducen la estructura conceptual de la ley estatal con variaciones menores. En ninguna de ellas aparece el término ESS, ni la Carta de REAS como referente normativo, ni los principios más innovadores de la tradición solidaria (cuidados, naturaleza como sujeto de derechos, intercooperación, equidad salarial).

La Ley 9/2022 de La Rioja constituye la excepción y el mayor avance normativo del período analizado. Es la única ley autonómica española que adopta el sintagma completo "economía social y solidaria" como categoría jurídica, incorpora explícitamente la Carta de REAS como fuente de inspiración en su exposición de motivos, incluye valores propios de la tradición solidaria (autogestión, autonomía, compromiso con la comunidad) que van más allá de la ley estatal, amplía el catálogo a las comunidades ciudadanas de energía y comunidades de energías renovables, y eleva la coproducción de políticas públicas a principio normativo. En la práctica, la implementación de su mandato de medición del impacto se está produciendo a través de la Auditoría/Balance Social de REAS.

El Proyecto de Ley de Cataluña, en fase de enmiendas al articulado cuando se realiza este informe y con previsión de aprobación en 2026, es el marco más ambicioso en términos conceptuales. Define la ESS como el conjunto de empresas, organizaciones y entidades que llevan a cabo actividades socioempresariales e iniciativas comunitarias basadas en la primacía de las personas sobre el lucro. Su innovación central es tratar los principios y valores como requisitos de acreditación —no como meros orientadores— que las entidades deben demostrar ante el Registro de la Economía Social y Solidaria para ser reconocidas y acceder a los instrumentos de fomento. Su catálogo de principios es el más próximo a la Carta 2022 de REAS de todas las normativas analizadas, incorporando la transformación social y feminista, la equidad salarial, la transición energética y ecológica, la intercooperación y la independencia respecto a los poderes públicos. Sin embargo, presenta tensiones no resueltas: la verificación externa por parte de la administración puede comprometer el principio de independencia que la propia ley reconoce, y un sistema demasiado estandarizado puede perder la riqueza cualitativa que da valor al enfoque de los principios.

2. Los principios de la Carta REAS 2022 en las normativas

El análisis comparativo de las normativas ante los principios de la Carta 2022 revela un patrón claro: los principios más presentes son los más compatibles con la integración en el mercado capitalista y los más ausentes son los que cuestionan más sus fundamentos.

El principio de **equidad** aparece en todas las normativas en su dimensión de igualdad formal de género, pero solo el Proyecto de Ley catalán incorpora la perspectiva feminista estructural (equidad salarial, transformación de las estructuras internas de poder). El principio de **cooperación** está recogido en su dimensión intraorganizativa (democracia interna) en prácticamente todas las leyes, pero la intercooperación como construcción colectiva de ecosistemas alternativos solo aparece explícitamente en el proyecto catalán. El principio de **reparto justo de la riqueza** está incorporado en su aspecto básico (no lucro) en la ley estatal y en todas las autonómicas, pero la equidad salarial, los circuitos de financiación solidaria y la justicia distributiva en sentido amplio no se incorporan de forma sistemática en las normas examinadas. El principio de **compromiso con el entorno** es el más presente en términos de arraigo territorial y desarrollo local, aunque sin la dimensión ecosistémica de construcción de alternativas. El principio de **sostenibilidad ecológica** avanza en los textos más recientes, pero siempre como eficiencia y transición verde, nunca como reconocimiento de los límites biofísicos del planeta. El principio de **trabajo digno** aparece en todas las normativas, pero solo en su dimensión estrecha de empleo remunerado, nunca en la ampliación conceptual que la Carta 2022 propone.

Del análisis emergen tres brechas estructurales. La primera es **la economía de los cuidados,** aunque la reforma estatal incorpora referencias a la economía de los cuidados, ninguna de las normas analizadas asume íntegramente la concepción del trabajo reproductivo y de cuidados, remunerado y no remunerado, de la Carta REAS (2022). La segunda es **la naturaleza como sujeto de derechos**. Los textos examinados no incorporan expresamente esta formulación. La tercera se refiere a **la intercooperación y los circuitos alternativos.** En este caso, se observan medidas de cooperación, pero su integración en una estrategia de transformación sistémica es desigual y no queda acreditada en todos los casos.

El Balance Social de REAS en las normativas

La Auditoría/Balance Social de REAS, con más de una década de trayectoria es la herramienta de referencia para medir la coherencia entre valores y prácticas en el movimiento de economía solidaria español. Se distingue de otros sistemas de medición de impacto por tres características: la vinculación directa con los principios de la Carta,

la autoevaluación pública y voluntaria como mecanismo de transparencia, y la dimensión colectiva de aprendizaje y mejora continua.

En las normas analizadas no se ha acreditado la adopción expresa del Balance Social de REAS como sistema de referencia para la medición del impacto. La Ley riojana es la que más se aproxima, al establecer el mandato de impulsar un "sistema homogéneo de medición" que se traduce en la práctica en la Auditoría/Balance Social de REAS. El proyecto catalán prevé un sistema de verificación pública de principios que comparte el espíritu de la Carta REAS pero adopta una lógica diferente: certificación externa por la administración en lugar de autoevaluación voluntaria y pública.

Esta situación plantea una pregunta estratégica de fondo para el movimiento: ¿sería deseable la adopción normativa del Balance Social? Una respuesta afirma que dotaría al instrumento de mayor alcance y legitimidad. La respuesta alternativa sostiene que la incorporación normativa puede encorsetar una herramienta que debe mantenerse dinámica, propiedad del movimiento y capaz de autorreflexión crítica.

3. Los principios de la Carta REAS 2022 en los planes y estrategias: fomento sectorial con lenguaje transformador

El análisis de los seis planes y estrategias revela que **ninguno de ellos tiene como referente explícito la Carta de REAS 2022**, y todos operan dentro del marco de la Ley 5/2011 con una lógica de fomento sectorial orientada a la competitividad, la visibilidad y el crecimiento cuantitativo del sector.

Sin embargo, el **III Plan Fent Cooperatives de Valencia** es el que más principios de la Carta 2022 incorpora: la transición ecológica justa como eje estratégico, la economía de los cuidados como sector estratégico emergente, y la presencia femenina en gobernanza como objetivo concreto. Esto se explica por el rigor académico de su elaboración (CIRIEC-España, IUDESCOOP), la tradición cooperativista valenciana y el hecho de que es un plan de cooperativismo, campo con mayor proximidad a los valores de la ESS.

La **EEES 2023-2027** es el plan más elaborado técnicamente: cuatro ejes, 30 líneas de actuación, 146 medidas y una evaluación intermedia que en 2026 registra el 90% de los objetivos finales alcanzados o en proceso. Incorpora referencias a la igualdad de género, la transformación verde y la cohesión territorial, pero desde una perspectiva instrumental y competitiva, no transformadora.

La **Estrategia de Extremadura 2025-2027** se orienta principalmente al cooperativismo agrario y rural, con el arraigo territorial como principio mejor incorporado y los principios más transformadores de la Carta 2022 prácticamente ausentes. La elaboración recayó exclusivamente en actores de la economía social institucional, sin presencia del movimiento de economía solidaria.

El **VI Pacto de Murcia 2025-2028** es el instrumento más orientado al crecimiento cuantitativo, con la creación de 6.000 empleos como objetivo central. La sostenibilidad ambiental aparece como eje estratégico (novedad positiva) y la distribución justa de la riqueza al menos a nivel declarativo.

La **EGAES H27 de Galicia** destaca por la referencia a los cuidados como ámbito cooperativo estratégico y la triple sostenibilidad como misión, aunque sin un sistema de medición verificado que traduzca esa misión en indicadores concretos.

El **PIMESA de Andalucía** es el que mayor distancia presenta respecto a los principios de la Carta 2022: orientación predominante al fomento empresarial convencional, ausencia práctica de referencias a sostenibilidad ambiental, sin medidas de equidad de género intraorganizativa y objetivos estrictamente cuantitativos (aumentar el tamaño de las empresas, las adjudicaciones de contratos públicos).

La Estrategia Canaria de Economía Social, ESCAES, 2026-2029 –todavía no aprobada definitiva por el Parlamento de Canarias– está orientada a la visibilización institucional del sector, concentra su misión en dar a conocer la economía social y dispone de un sistema de indicadores de proceso. No se hace una mención diferenciada a la economía social y solidaria.

La ausencia más reveladora del conjunto es la **perspectiva feminista estructural.** Todos los planes mencionan la igualdad de género en términos de acceso al empleo o presencia en órganos de gobierno, pero ninguno adopta la revisión feminista de las estructuras internas, la redistribución del trabajo de cuidados ni la economía de los cuidados como marco transformador, **salvo la referencia del Fent Cooperatives a los cuidados como sector emergente.**

4. La medición del impacto en los planes

El análisis diferencia tres planos que los planes mezclan sistemáticamente: la medición del impacto de las propias políticas públicas (seguimiento de la ejecución), la medición del impacto social de las entidades (estadísticas sectoriales y rendición de cuentas), y el Balance Social de REAS como herramienta específica de autoevaluación por principios.

Ningún plan adopta el Balance Social de REAS. Los indicadores dominantes en todos los planes son cuantitativos y convencionales: empleo creado, empresas constituidas, facturación, presupuesto ejecutado. Son los mismos que utilizaría cualquier política de fomento empresarial, y no contemplan las contribuciones más genuinas de la ESS como son el capital social generado, el trabajo de cuidados sostenido, la desigualdad corregida, la huella ecológica reducida o la democracia económica promovida.

El **Fent Cooperatives III** prevé un sistema de seguimiento semestral con fichas individualizadas por medida, 97 indicadores verificados en la evaluación del plan anterior, y alineación sistemática con ODS. Es la práctica de rendición de cuentas más próxima al espíritu de transparencia del Balance Social de REAS, aunque con una lógica diferente (eficiencia de las políticas públicas, no coherencia de los valores organizativos).

5. Valoración general

La valoración de conjunto se formula en cinco puntos principales.

1. El marco reconoce, pero no transforma. El conjunto de leyes y planes ha avanzado de forma indudable en el reconocimiento jurídico e institucional de la economía social, pero el enfoque transformador de la ESS está prácticamente ausente de los marcos de política pública vigentes. Las condiciones estructurales en que operan las entidades de economía social siguen diseñadas para y por el modelo de empresa capitalista convencional.

2. La ESS como campo conceptual sigue siendo crítico con respecto al marco institucional. Existe una distancia estructural entre el campo conceptual de la ESS y el campo institucional de los planes de fomento convencionales. Esta distancia no es necesariamente un fallo: puede ser una condición de posibilidad del potencial crítico de la ESS. Si el marco fuera completamente asimilado por las instituciones, probablemente habría perdido su capacidad de interrogar los fundamentos del modelo económico dominante.

3. El gradiente autonómico es significativo y creciente. Existe una brecha creciente entre comunidades autónomas en la ambición y el enfoque de sus marcos de política de economía social. En un extremo, La Rioja con su Ley 9/2022 y Cataluña con su Proyecto de Ley; en el otro, Andalucía con el PIMESA más orientado al fomento empresarial convencional. Esto tiene consecuencias reales para las entidades: el reconocimiento de sus valores y el acceso a instrumentos de fomento dependen en parte significativa del territorio donde se ubiquen.

4. La sostenibilidad ecológica es la dimensión emergente más prometedora. Es la dimensión con mayor dinamismo en los marcos más recientes. Sin embargo, en todos los casos se trata de una sostenibilidad entendida como eficiencia y transición tecnológica, no como reconocimiento de los límites biofísicos ni como cuestionamiento del paradigma del crecimiento. Ningún plan hace referencia al decrecimiento o a formas de prosperidad que no requieran crecimiento cuantitativo, conceptos centrales tanto en la Carta 2022 de REAS como en la agenda del desarrollo sostenible genuino.

5. La medición del valor social es el eslabón perdido. La ausencia de sistemas de medición del valor social coherentes con los principios de la ESS es uno de los límites más importantes del conjunto del marco analizado. Sin herramientas que cuantifique y cualifique lo que la ESS realmente aporta, las políticas de fomento seguirán usando los indicadores del modelo que pretenden superar. El Balance Social de REAS es la herramienta más desarrollada disponible para superar esta limitación, pero su adopción normativa plantea tensiones no resueltas entre la autonomía del movimiento y la legitimidad institucional.

El conjunto del marco normativo y programático analizado puede caracterizarse como un **marco de reconocimiento sin transformación**. Sus logros reales son el reconocimiento jurídico del sector, la consolidación de instrumentos de fomento, la visibilidad estadística creciente y la existencia de algunos textos normativos que señalan direcciones más ambiciosas. Sus ausencias estructurales son la lógica transformadora, la integración sistémica de los principios de la Carta 2022 —especialmente los más radicales: reparto justo de la riqueza, sostenibilidad ecológica en profundidad, trabajo de cuidados—, la medición del valor social más allá de los indicadores convencionales y la articulación entre las políticas públicas y las organizaciones del movimiento de ESS como agentes de cambio, no solo como beneficiarios de fomento.

El proceso de actualización que registran los textos más recientes —incorporación de sostenibilidad ambiental, igualdad de género, ODS, economía de cuidados como sector emergente— es real pero incompleto. Incorpora el lenguaje de la transformación sin modificar todavía de forma sustantiva la lógica de los instrumentos. El salto desde el reconocimiento hasta la transformación sistémica que la ESS como proyecto político aspira a producir sigue siendo, en el conjunto del marco analizado, más un horizonte enunciado que un proceso en curso.

1. Introducción

La economía social y solidaria (ESS) ocupa hoy un lugar creciente en el debate sobre los modelos de desarrollo económico y en las agendas de política pública, tanto en España como en el conjunto de la Unión Europea. Sin embargo, este protagonismo creciente no está exento de ambigüedades: el campo se encuentra atravesado por tensiones conceptuales, debates sobre sus fronteras, sobre la relación entre su potencial transformador y sobre los procesos de institucionalización que acompañan inevitablemente a su reconocimiento normativo.

El presente informe parte de una distinción conceptual que constituye su hilo conductor: la diferencia entre economía social (ES), en el sentido que le otorga la tradición europea institucionalizada y la legislación española vigente, y ESS, tal como la entiende el movimiento organizado en torno a REAS Red de Redes y a la Carta de Principios de la Economía Solidaria en su versión actualizada de 2022. No se trata de una diferencia meramente terminológica. Remite a concepciones distintas sobre qué hace alternativa a una organización económica, sobre el papel de los valores y las prácticas en la definición del campo, y sobre la ambición sistémica de las políticas públicas que pretenden fomentar uno u otro modelo. La ES delimita su campo fundamentalmente a partir de criterios formales y organizativos: formas jurídicas con determinadas características estructurales. La ESS desplaza ese criterio desde la forma hacia la práctica y los valores, y añade una dimensión política explícita: el compromiso con la transformación del sistema económico, no solo con la mejora de la posición de determinadas organizaciones dentro de él.

Esta distinción tiene consecuencias directas sobre el tipo de análisis que se realiza en este informe. El objeto de estudio no es la ES en abstracto, sino la tensión entre dos concepciones del campo y la forma en que esa tensión se expresa en el marco normativo y programático español vigente. Para ello, el informe adopta como vara de medida los seis principios de la Carta de la Economía Solidaria de REAS en su versión de 2022 —equidad, trabajo digno, sostenibilidad ecológica, cooperación, reparto justo de la riqueza y compromiso con el entorno— y los aplica sistemáticamente tanto a las leyes vigentes como a los planes y estrategias de fomento actualmente en vigor.

El análisis se articula en torno a tres grandes preguntas. La primera es de carácter normativo: **¿en qué medida el ordenamiento jurídico español —estatal y autonómico— reconoce la economía social y solidaria como categoría diferenciada, y qué principios**

incorpora ese reconocimiento? La segunda es de carácter programático: **¿en qué medida los principales planes y estrategias de fomento de la economía social vigentes incorporan los principios y el enfoque transformador de la ESS** La tercera es de carácter instrumental: **¿existe en los marcos normativos y programáticos analizados alguna referencia o adopción del modelo de Auditoría/Balance Social de REAS** como herramienta de medición del valor social generado por las entidades de ESS?

Para responder a estas preguntas[1], el informe analiza cuatro leyes, la Ley 5/2011 de Economía Social y su reforma por la Ley 1/2026, las leyes autonómicas de economía social de Galicia, Canarias y Aragón, la Ley 9/2022 sobre economía social y solidaria de La Rioja, y el Proyecto de Ley de la Economía Social y Solidaria de Cataluña, actualmente en tramitación parlamentaria. Examina también y seis planes y estrategias de fomento: la Estrategia Española de Economía Social 2023-2027, la Estrategia de Economía Social de Extremadura 2025-2027, el VI Pacto Regional por la Economía Social de Murcia 2025-2028, el Plan Estratégico de Economía Social de Galicia Horizonte 2027, el Plan Estratégico para el Impulso y la Modernización de la Economía Social en Andalucía 2023-2026 y el III Plan Fent Cooperatives de la Comunitat Valenciana 2025-2026.

La estructura del informe es la siguiente. El apartado 2 analiza el reconocimiento jurídico de la ESS en el ordenamiento español, con atención específica a los dos casos normativamente más relevantes de La Rioja y Cataluña. Los apartados 3 y 5 aplican los principios de la Carta 2022 de REAS, respectivamente, a las leyes y a los planes, examinando en cada caso qué principios están presentes, en qué forma y con qué profundidad. Los apartados 4 y 6 abordan la cuestión de la medición del impacto social y el valor social en los marcos normativos y programáticos, con atención específica al modelo de Balance Social de REAS. El informe cierra con una valoración general sobre la presencia del enfoque transformador, los principios de la ESS y el desarrollo sostenible en el conjunto del marco analizado.

El momento en que se realiza este informe —mayo de 2026— es significativo. En apenas cuatro años han entrado en vigor la Ley 9/2022 de La Rioja, la primera ley autonómica española de economía social y solidaria como tal, y la Ley 1/2026, que moderniza el marco estatal de economía social. El Proyecto de Ley catalán está en recta final de tramitación parlamentaria. Varios planes autonómicos han sido renovados con mayor atención a la sostenibilidad ambiental y la igualdad de género.

[1] No se ha tenido en cuenta la Estrategia Canaria de la Economía Social 2026-2029 al no estar aprobada en el momento de la redacción del presente informe

2. Reconocimiento jurídico de la economía social y solidaria

El punto de partida es el artículo 129.2 de la Constitución Española de 1978, que obliga a los poderes públicos a fomentar las sociedades cooperativas y a establecer las medidas que faciliten el acceso de los trabajadores a la propiedad de los medios de producción. Esta disposición constitucional ha sido el anclaje jurídico invocado reiteradamente en la legislación posterior de economía social. Junto a ella, el artículo 9.2 —que impone a los poderes públicos remover los obstáculos para que la libertad y la igualdad sean reales y efectivas— y el artículo 40 —sobre promoción del pleno empleo y condiciones laborales dignas— completan el marco constitucional relevante. Conviene señalar, no obstante, que la Constitución no menciona ni la economía social ni la economía social y solidaria como tales. El mandato constitucional es sectorial (cooperativas) y no sistémico, lo que refleja el horizonte conceptual de 1978 pero también deja un amplio margen al legislador ordinario.

2.1. Marco normativo estatal

La Ley 5/2011 fue aprobada por unanimidad en el Congreso de los Diputados, siendo pionera en Europa al configurar un marco jurídico que reconoce y facilita la actividad de un sector de empresas cuyo denominador común es la primacía de los trabajadores, de los consumidores y del fin social, el compromiso con el desarrollo local, la cohesión y la sostenibilidad. Su objeto es, según su artículo 1, establecer un marco jurídico común para el conjunto de entidades que integran la economía social, con pleno respeto a la normativa específica de cada una de ellas, así como determinar las medidas de fomento a su favor. Tres aspectos merecen atención analítica:

- **La definición legal:** El artículo 2 define la economía social como el conjunto de actividades económicas y empresariales que, en el ámbito privado, llevan a cabo aquellas entidades que persiguen el interés colectivo de sus integrantes, el interés general económico o social, o ambos. Es una definición que combina criterio de forma (ámbito privado) con criterio de fin (interés colectivo o general).
- **El catálogo abierto de entidades** (art. 5): cooperativas, mutualidades, fundaciones y asociaciones que lleven a cabo actividades económicas, sociedades laborales, empresas de inserción, centros especiales de empleo, cofradías de pescadores,

sociedades agrarias de transformación y las entidades singulares creadas por normas específicas. Significativamente, la ley prevé un catálogo actualizable, reconociendo así la naturaleza dinámica del campo.

- **Los principios orientadores** (art. 4): primacía de las personas y el fin social sobre el capital; aplicación de resultados en función del trabajo aportado; solidaridad interna y con la sociedad; autonomía de gestión; y compromiso con el desarrollo local, la igualdad, la cohesión social y la sostenibilidad.

Una limitación importante para el marco conceptual de este trabajo: la Ley 5/2011 no incorpora el término *economía social y solidaria* ni los principios específicos de la ESS tal como los entiende REAS o la tradición de economía solidaria. Reconoce la *economía social*, no la *economía social y solidaria* como categoría jurídica diferenciada.

La novedad legislativa de 2026: Ley 1/2026, de 8 de abril, integral de impulso de la economía social

La Ley 1/2026 tiene como objetivo actualizar y modernizar el marco normativo de la economía social en España para adaptarlo a las nuevas realidades económicas y sociales. Publicada en el BOE el 9 de abril de 2026 y en vigor desde el 10 de abril, modifica cuatro normas clave: la Ley 27/1999 de Cooperativas, la Ley 44/2007 de Empresas de Inserción, la Ley 5/2011 de Economía Social y la Ley 20/1990 sobre Régimen Fiscal de las Cooperativas. Sus principales novedades para el marco conceptual de este informe son:

- La norma incluye expresamente a los centros especiales de empleo de iniciativa social, introduce el concepto de empresa social y regula mejor los Servicios de Interés Económico General.
- El Catálogo de Entidades de Economía Social Estatal pasa a configurarse como herramienta pública de carácter declarativo y soporte para la elaboración de estadísticas específicas. La ley actualiza los objetivos de las políticas públicas de promoción de la economía social, con referencias a la simplificación administrativa, la innovación, la economía de los cuidados, la transición energética, el reto demográfico y la contratación pública con cláusulas sociales.
- La Ley 1/2026 modifica el régimen de contratos reservados de la disposición adicional cuarta de la Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público. El porcentaje subsidiario mínimo del 15 % se refiere a determinados contratos de suministros y servicios en el ámbito estatal y bajo las condiciones previstas en la norma. Es decir, no equivale a reservar el 15 % de toda la contratación pública.

- Se incorporan referencias explícitas a la igualdad de género (planes de igualdad cooperativos), la economía de los cuidados y la sostenibilidad ambiental.

Desde la perspectiva del marco conceptual ESS, la Ley 1/2026 acerca algo más el ordenamiento estatal a algunos principios de la ESS (cuidados, sostenibilidad, impacto social, empresa social como categoría), aunque sigue sin reconocer la *economía social y solidaria* como categoría jurídica diferenciada.

2.2. Marco normativo autonómico

La distribución competencial española es clave para entender el mapa normativo. Las comunidades autónomas tienen competencia exclusiva en materia de cooperativas (con carácter general) y en materia de acción social y servicios sociales. Esto ha producido un panorama normativo muy denso y heterogéneo. Pueden distinguirse tres capas de legislación autonómica relevante:

A) Leyes autonómicas específicas de economía social

Además de la Ley 1/2026 estatal, existen 3 leyes de economía social autonómicas en varias comunidades:

- **Galicia:** Ley 6/2016, de 4 de mayo, de la Economía Social de Galicia, cuyo objetivo principal es poner en valor este sector económico, dotarlo de la relevancia que merece por sus aportaciones a la sociedad e impulsar su capacidad de generar un modelo de desarrollo económico y social equilibrado y sostenible.
- **Canarias:** Ley 3/2022, de 13 de junio, de Economía Social de Canarias.
- **Aragón:** Ley 7/2022, de 1 de diciembre, de Economía Social de Aragón.

En los tres primeros casos, el término reconocido jurídicamente es *economía social*, no *economía social y solidaria*. Los principios recogidos son los de la Ley 5/2011 estatal, adaptados a la realidad territorial de cada comunidad, y en ningún caso se incorpora la Carta de Principios de REAS como referente normativo. Esta es la primera cuestión relevante para el marco conceptual: **en ningún nivel del ordenamiento jurídico español —ni estatal ni autonómico— existe un reconocimiento jurídico de la *economía social y solidaria* como categoría diferenciada.**

Lo que existe es:

- Reconocimiento jurídico de la **economía social** (Ley 5/2011, ahora reforzada por la Ley 1/2026, y leyes autonómicas de Galicia, Canarias y Aragón).

- Reconocimiento jurídico de **formas jurídicas específicas** (cooperativas, sociedades laborales, empresas de inserción, mutualidades) que en parte coinciden con el campo de la ESS.
- Reconocimiento de **principios** que se solapan parcialmente con los de la ESS (primacía de las personas, democratización, solidaridad, sostenibilidad) pero sin adoptar el marco normativo de la ESS tal como lo formulan REAS o las organizaciones del movimiento.

La *economía solidaria*, en el sentido en que la entiende REAS, solo tiene reconocimiento en el ordenamiento como práctica social y en el ámbito de las políticas de fomento de algunas administraciones locales y autonómicas, pero no como categoría jurídica con efectos normativos propios.

2.3. La Ley 9/2022, de 20 de julio, sobre economía social y solidaria de La Rioja

La Ley 9/2022, de 20 de julio, tiene por objeto convertirse en un compromiso con el reconocimiento, promoción y estímulo de todas las entidades y empresas de la economía social y solidaria que desarrollan su actividad en La Rioja. Lo que la distingue radicalmente de todas las demás leyes autonómicas —y de la propia Ley 5/2011 estatal — es que adopta el sintagma completo *economía social y solidaria* como categoría jurídica, no como descripción informal o complemento retórico, sino como denominación legal del campo regulado.

Esto no es un detalle menor: supone que La Rioja es, en el momento actual, la única comunidad autónoma española que ha conferido reconocimiento jurídico expreso a la ESS como concepto unitario, incorporando en su denominación legal la dimensión solidaria que la tradición del movimiento (REAS, RIPESS) ha reivindicado como diferenciadora frente a la economía social más institucionalizada.

La definición legal de ESS en La Rioja

El artículo 3 de la Ley 9/2022 establece: Se denomina economía social y solidaria al conjunto de las actividades económicas y empresariales que en el ámbito privado llevan a cabo aquellas entidades que, de conformidad con los principios recogidos en el artículo 4, persiguen, bien el interés colectivo de sus integrantes, bien el interés general económico o social, o ambos.

La estructura de esta definición es formalmente muy similar a la de la Ley 5/2011 estatal. La diferencia decisiva no está tanto en el contenido literal de la definición como

en tres elementos que la rodean: el nombre adoptado para el conjunto del campo (*economía social y solidaria*), el catálogo ampliado de entidades y, sobre todo, el marco axiológico de los principios orientadores.

Los principios orientadores: convergencia explícita con la Carta de REAS

El artículo 4 de la Ley 9/2022 es donde la convergencia con la tradición de la economía solidaria se hace más visible. Las entidades de economía social y solidaria actuarán inspiradas por los valores de ayuda mutua, cooperación, responsabilidad, democracia, igualdad, equidad, solidaridad, honestidad, transparencia, autonomía, autogestión, responsabilidad social, compromiso con la comunidad y preocupación por las demás personas.

Este listado de valores va considerablemente más allá de los principios orientadores de la Ley 5/2011 estatal. Términos como *autogestión*, *autonomía*, *compromiso con la comunidad* o *preocupación por las demás personas* provienen directamente del vocabulario de la economía solidaria y de la Carta de Principios de REAS, que la propia exposición de motivos de la ley cita explícitamente como referente. Esto constituye una novedad de gran calado: por primera vez en el ordenamiento español, una ley autonómica incorpora el marco axiológico de REAS como fuente de inspiración reconocida.

Los principios orientadores del artículo 4.2 —primacía de las personas sobre el capital, aplicación de resultados en función del trabajo aportado y del fin social, solidaridad interna y con la sociedad, gestión autónoma y democrática— son también más explícitos que los de la ley estatal en su dimensión transformadora, con referencias al desarrollo sostenible y al interés general que van más allá del mero fomento sectorial.

El catálogo de entidades: apertura a figuras de la transición ecológica

La Ley 9/2022 determina que forman parte de la economía social y solidaria de La Rioja las sociedades cooperativas, las mutualidades, las fundaciones y asociaciones que lleven a cabo actividad económica, las sociedades laborales, las empresas de inserción, los centros especiales de empleo de iniciativa social, las sociedades agrarias de transformación, las comunidades ciudadanas de energía o las comunidades de energías renovables y las entidades singulares que puedan ser creadas por normas específicas.

La inclusión de las **comunidades ciudadanas de energía y las comunidades de energías renovables** en el catálogo legal es particularmente significativa desde la perspectiva del enfoque transformador de la ESS. Ninguna otra ley de economía social española había incorporado estas figuras, que remiten directamente a la transición energética, la

soberanía energética comunitaria y los principios de sostenibilidad ecológica que la Carta de REAS identifica como uno de sus ejes. Su incorporación al catálogo legal no es baladí: les confiere acceso a los instrumentos de fomento previstos en la ley (financiación, cláusulas en contratación pública, planes de impulso).

Las políticas públicas: coproducción como principio legal

Una de las aportaciones más relevantes de la Ley 9/2022 es la mención de la **coproducción de políticas públicas** a principio normativo explícito: "Se fomentará la coproducción de las políticas públicas de economía social y solidaria con la sociedad, en que se reconocerá la concertación pública, cooperativa, social y comunitaria".

Esto es conceptualmente muy relevante. La ley no solo prevé la participación de las entidades de ESS en órganos consultivos (como hace la Ley 5/2011 con el Consejo para el Fomento de la Economía Social), sino que adopta el concepto de *coproducción* como principio que debe orientar la relación entre la administración riojana y las entidades de ESS.

El capítulo VI de la ley desarrolla además las medidas de apoyo, con objeto de favorecer la implantación de instrumentos financieros específicos que contribuyan a promover el desarrollo de nuevas iniciativas de economía social y solidaria, además de ayudas y subvenciones de carácter público o la introducción en la contratación pública de cláusulas sociales y cláusulas que fomenten el surgimiento y fortalecimiento de iniciativas de economía social y solidaria.

El capítulo VII crea el **Plan Riojano de Impulso de la Economía Social y Solidaria** como instrumento plurianual de planificación, coordinación y evaluación, lo que responde precisamente a la demanda de marcos estratégicos de largo plazo que favorezcan el desarrollo de políticas públicas transformadoras.

El desarrollo reglamentario: el Consejo de la ESS de La Rioja

La Ley 9/2022 ha tenido desarrollo reglamentario posterior. Con el objetivo de lograr una mayor coordinación de todos los agentes públicos y las entidades de economía social y solidaria para la consecución de los objetivos establecidos en la Ley, resultó necesario crear y regular la organización y funcionamiento del Consejo de la Economía Social y Solidaria de La Rioja. Este Consejo, cuya regulación se completó mediante decreto en diciembre de 2024, tiene entre sus funciones informar el Plan Riojano de Impulso, asesorar sobre la integración de la ESS en las políticas autonómicas y proponer la incorporación o exclusión de entidades del catálogo, lo que le confiere un papel de gobernanza compartida que va más allá de la función meramente consultiva.

2.4 El Proyecto de Ley de la Economía Social y Solidaria de Cataluña — entre el anteproyecto de 2024 y la tramitación parlamentaria de 2025

El documento referenciado es el **anteproyecto de ley de marzo de 2024**, pero la iniciativa ha experimentado avances normativos significativos desde entonces que conviene clarificar antes del análisis sustantivo:

- **Enero de 2025:** el Govern de la Generalitat catalana dio luz verde al Proyecto de Ley de la Economía Social y Solidaria, cuyo proyecto inició su tramitación en el Parlament de Catalunya.
- **Junio de 2025:** el Parlament de Cataluña acogió la última sesión de comparecencias de representantes de la economía social y sociedad civil catalana en torno al proyecto de ley, cerrando con un amplio consenso sobre la necesidad de la ley, pero también con claras advertencias sobre su despliegue y necesaria aplicación. A partir de ahora el Parlament encamina la recta final de la ley.

En el momento presente (abril de 2026), el proyecto está en fase de enmiendas al articulado en el Parlament, con previsión de aprobación durante 2026. No es, por tanto, derecho vigente, sino **derecho en formación**, lo que le otorga un estatus diferente al de la Ley riojana pero igualmente relevante para el análisis del marco conceptual, en tanto que refleja la dirección en que se mueve la política legislativa en materia de ESS en una de las comunidades autónomas más grandes de España.

Un proceso de construcción colectiva de más de una década

Lo primero que distingue el caso catalán en el plano del proceso legislativo es su génesis. El Govern de la Generalitat dio luz verde al Proyecto de Ley de la Economía Social y Solidaria en abril de 2024, después de más de una década de incidencia política, donde la perseverancia de la XES y otros sectores sociales ha tenido un papel fundamental. En 2014 la XES formuló su propuesta para impulsar en Catalunya una ley que reconociera y promoviera la Economía Social y Solidaria. La iniciativa legislativa es fruto del trabajo conjunto del sector y la Generalitat de Cataluña, durante más de cinco años, a través de la Asociación de la Economía Social y Solidaria de Cataluña (AESCAT), integrada por la Confederación de Cooperativas de Cataluña, la Mesa de Entidades del Tercer Sector Social de Cataluña, la Confederación Empresarial del Tercer Sector Social, la Federación de Mutualidades de Cataluña y la Xarxa d'Economia Solidaria (XES). Esta composición es significativa: la XES (red catalana afiliada a REAS, portadora de la

tradición de economía solidaria) comparte mesa de elaboración con la Confederación de Cooperativas y el Tercer Sector Social, lo que reproduce en el plano legislativo la misma tensión entre las dos tradiciones (economía social institucional y economía solidaria transformadora). El resultado, según el presidente de AESCAT, es un texto que ha implicado a más de 400 entidades y ha superado varias legislaturas. Esta acumulación de consenso multiactor es tanto una fortaleza (garantía de legitimidad y apoyo sectorial amplio) como una fuente de tensiones internas.[2]

La definición de ESS en el Proyecto catalán: apertura formal y criterio de práctica

El texto establece el reconocimiento formal e institucional de la Economía Social y Solidaria y la define, por primera vez, como el conjunto de empresas, organizaciones y entidades que llevan a cabo actividades socioempresariales e iniciativas comunitarias basadas en la primacía de las personas y el interés colectivo o general por encima del lucro económico. Esta definición merece atención analítica comparada con las otras normas examinadas. A diferencia de la Ley 5/2011 estatal y de la Ley riojana, que delimitan el campo a partir de una combinación de principios y formas jurídicas específicas, la definición catalana tiene una estructura más abierta: habla de *empresas, organizaciones y entidades* (sin cerrar el catálogo a tipos jurídicos concretos) que llevan a cabo *actividades socioempresariales e iniciativas comunitarias*. La mención explícita de las *iniciativas comunitarias* es relevante porque incorpora expresamente prácticas económicas de base comunitaria que pueden no tener forma jurídica convencional, lo que acerca la definición al campo más amplio que la tradición solidaria reclama.

Los principios y valores como requisito de acceso: la innovación central del modelo catalán

La aportación conceptualmente más importante del proyecto catalán al panorama normativo español es su tratamiento de los principios y valores no como mero marco orientador (como en la Ley 5/2011) sino como **requisitos de acreditación** que las entidades deben demostrar para ser reconocidas y acceder a los instrumentos de fomento.

Los valores y principios son el interés general, el bien común, las personas y el objeto social por encima del capital y el lucro; los sistemas de gobernanza y participación democrática en la decisión y en la participación de los distintos colectivos que forman la entidad. Asimismo, son principios la transformación social y feminista y la promoción de la igualdad de género; la generación de empleo estable y de calidad, las relaciones

[2] https://economiasocialcatalunya.cat/2026/04/20/laescat-defensa-una-llei-clau-pel-futur-del-pais-en-la-darrera-compareixenca-al-parlament/

laborales justas y la equidad salarial; y el compromiso con el medio ambiente con voluntad de hacer efectiva una transición energética y ecológica para revertir la emergencia climática. También destacan el arraigo en el territorio y la participación en el tejido social; la transparencia sobre la actividad, sistema de gobierno, gestión, retribuciones y distribución de excedentes; la intercooperación con otras iniciativas de la Economía Social y Solidaria, y la independencia respecto de los poderes públicos y de otras empresas o entidades.

Este catálogo de principios es el más próximo a la Carta de Principios de REAS de todos los marcos normativos españoles analizados. Incorpora elementos que no aparecen en la Ley riojana ni en la estatal: la **transformación social y feminista**, la **equidad salarial**, la **transición energética y ecológica**, la **intercooperación** y la **independencia respecto a los poderes públicos**. Estos últimos principios —en especial la intercooperación y la independencia— son marcadores propios de la tradición solidaria que la economía social más institucionalizada no suele incorporar como criterio normativo.

El mecanismo de verificación es igualmente novedoso: el cumplimiento de los valores y principios será verificado por el Registro de la Economía Social y Solidaria, según los indicadores y procedimientos que establezca el Reglamento que el Govern deberá aprobar posteriormente. Esto implica que el reconocimiento como entidad de ESS en Cataluña no depende de la forma jurídica adoptada, sino de la acreditación práctica de los valores. Es la operacionalización legal más directa de la distinción conceptual entre el criterio de forma jurídica y el criterio de práctica y cumplimiento efectivo de los principios como base de delimitación del campo.

El Registro de la ESS: de la forma jurídica a la evaluación de la práctica

El Registro de la Economía Social y Solidaria de Cataluña es el instrumento que materializa esta apuesta por el criterio de práctica. Su creación implica que el Estado —en este caso, la Generalitat— asume la función de verificar si una organización cumple efectivamente los principios de la ESS, no solo si tiene una determinada forma jurídica.

Esta es, desde el plano del marco conceptual, la decisión más arriesgada y más interesante del proyecto catalán, porque abre al menos tres tensiones no resueltas:

- La primera es la tensión entre evaluación y autonomía. Si es la administración quien verifica el cumplimiento de los principios, ¿no se crea una relación de dependencia que puede comprometer la independencia que el propio proyecto catalán reconoce como principio? El principio de independencia respecto a los

poderes públicos y el mecanismo de verificación por parte de la Generalitat se hallan en una tensión estructural que el reglamento deberá resolver.

- La segunda es el riesgo de *social washing* que el propio proyecto pretende prevenir. Vilaseca defendió la ley como un reconocimiento necesario y una herramienta para blindar el concepto de economía social y solidaria ante el riesgo de social washing. Pero precisamente porque el Registro acredita, también puede ser objeto de apropiación por entidades que cumplan formalmente los indicadores sin incorporar el espíritu transformador de la ESS.
- La tercera es la tensión entre inclusión y exigencia: el documento de bases tiene una voluntad inclusiva y flexible, que respeta la singularidad de las diferentes formas empresariales y tiene una mirada abierta, pero cuanto más flexible sea el sistema de verificación, menor será su capacidad de distinguir entre ESS genuina y economía convencional con barniz solidario.

La escala del sector y la ambición política del proyecto

Actualmente, se estima que la Economía Social y Solidaria en Cataluña en 2025 está integrada por más de 7.400 organizaciones, con cerca de 140.000 trabajadores y una base social de 3 millones de personas, y con un volumen de facturación superior a los 8.000 millones de euros[3]. Estas cifras son relevantes para entender la ambición política del proyecto. No se trata de regular un sector marginal sino de dotar de marco jurídico a un ecosistema económico de considerable peso en la estructura económica catalana. El consejero de Empresa y Trabajo, Miquel Sàmper, anunció dos objetivos que se marca el Gobierno: situar a la ESS dentro de la estructura económica del país y convertirla en una de las patas fundamentales del progreso y la cohesión social en Cataluña[4].

Esta formulación política va más allá del enfoque instrumental (la ESS como herramienta de resolución de problemas sociales) y apunta hacia el enfoque sistémico propio de la ESS transformadora. La ESS como modelo alternativo de organización económica que debe inscribirse en la estructura económica general, no solo en sus márgenes.

La Red de Municipios y la dimensión territorial

Un elemento ausente en la Ley riojana y notable en el proyecto catalán es el reconocimiento de la dimensión municipal de las políticas de ESS. La Red de Municipios por la Economía Social y Solidaria (XMESS) destacó el alcance territorial de la entidad, más de cuatro millones de personas, y su función en el

[3] https://economiasolidaria.com.ar/espana-cataluna-avanza-con-la-economia-social-con-rango-de-ley/

[4] https://www.mutualitats.cat/es/tramitacion-ley-economia-social-solidaria-cataluna/

impulso de políticas públicas de ESS desde el ámbito local[5]. El proyecto catalán incorpora así la escala local como nivel de gobernanza relevante para la ESS, lo que conecta con el principio de arraigo territorial y el enfoque de desarrollo endógeno basado en la movilización de los recursos, capacidades y actores del territorio. La articulación entre la legislación autonómica, las políticas locales de ESS y las entidades del movimiento es en Cataluña más densa que en cualquier otra comunidad autónoma española, en parte gracias a la trayectoria de la XES y de la XMESS.

2.5. Implicaciones sobre el reconocimiento jurídico

Esta evolución normativa, que en el espacio de tres años (2022-2025) ha pasado de ninguna ley autonómica de ESS a una vigente y otra en tramitación avanzada, sugiere que nos encontramos en un momento de inflexión en el reconocimiento jurídico del campo en España. Varias reflexiones se imponen:

- **La tensión entre los dos modelos de reconocimiento.** La Ley riojana y el proyecto catalán representan dos aproximaciones diferentes al reconocimiento jurídico de la ESS. La riojana adopta el nombre ESS pero mantiene un catálogo de entidades relativamente convencional, ampliado con las comunidades energéticas. La catalana apuesta por el criterio de práctica y la verificación de principios como mecanismo de acceso, con un catálogo mucho más abierto. La segunda es conceptualmente más coherente con el enfoque transformador de la ESS pero también más compleja de implementar y más expuesta a los riesgos de captura y social washing.
- **El papel de los movimientos sociales en la construcción del derecho.** Tanto en La Rioja como en Cataluña, las organizaciones del movimiento de economía solidaria (REAS Rioja, XES) han sido actores decisivos en la construcción de los textos normativos, con décadas de incidencia política acumulada. Esto ilustra un mecanismo de co-construcción de políticas públicas que va más allá de la consulta formal para convertirse en codiseño legislativo. Merece atención analítica si este mecanismo produce leyes más coherentes con los principios de la ESS o si el proceso de negociación tiende a diluir el contenido transformador en nombre del consenso.
- **La pregunta sobre la irreversibilidad.** La tramitación del proyecto de ley podría alargarse hasta 2026, Emiser y el sector es consciente de que la aprobación

[5] https://observatorioeconomiasocial.es/concluyen-en-el-parlament-de-catalunya-las-comparecencias-sobre-el-proyecto-de-ley-de-economia-social-y-solidaria-catalana/

formal de la ley no garantiza su implementación efectiva. El Grup Àuria advirtió que esta ley no puede quedarse a medio camino. Observatorioeconomiasocial La distancia entre el reconocimiento jurídico y el cambio real en las condiciones del ecosistema de ESS es precisamente la pregunta que el enfoque transformador debe mantener abierta, resistiendo la tentación de confundir la aprobación de una ley con la transformación del sistema.

3. Los principios de la Carta de la Economía Solidaria (REAS, 2022) y la normativa reguladora de la ES

Antes del análisis posterior, conviene precisar la naturaleza de la Carta de Principios de REAS en su versión de 2022 y el tipo de pregunta que se plantea. La Carta coloca los procesos de sostenimiento de la vida en el centro de la actividad socioeconómica, situando a las personas, comunidades, pueblos, culturas, entorno ambiental y bienes comunes por encima del capital y de su acumulación. Y, de manera significativa, no se trata de una declaración retórica de principios, sino de las características compartidas que definen a las organizaciones y al conjunto del movimiento de la Economía Solidaria, que se convierten en compromisos evaluables permanentemente a través de herramientas de Auditoría y Balance Social.

Esta dimensión evaluativa es precisamente lo que la convierte en una vara de medida legítima para analizar las normativas. Los seis principios de la Carta 2022 —**equidad, trabajo digno, sostenibilidad ecológica, cooperación, reparto justo de la riqueza y compromiso con el entorno**— no son equivalentes entre sí: tienen distinto peso en las normativas analizadas, y las ausencias son tan reveladoras como las presencias.

La actualización de 2022 respecto a versiones anteriores incorpora principalmente una profundización del **enfoque feminista y ecologista**: cabe destacar la incorporación de una mirada más feminista y ecologista, dado que enfrentamos una coyuntura planetaria en la que la respuesta a las urgencias y los retos ecosociales se han convertido en una prioridad para la propia sostenibilidad de la vida. Esto hace que algunos de los principios más nuevos o más radicalizados en la Carta 2022 sean especialmente útiles para detectar los límites de las normativas.

3.1. Los seis principios y su contenido en la Carta 2022: síntesis analítica

Antes del análisis comparativo, conviene sistematizar el contenido de cada principio según la Carta 2022, distinguiendo los elementos que resultan especialmente relevantes para la comparación normativa:

1. Equidad. La equidad incorpora la justicia y la diversidad al objetivo de igualdad. Supone reconocer la igualdad de oportunidades, condiciones y trato, a la vez que establecer un reparto justo de obligaciones, recursos y responsabilidades bajo los principios de universalidad y singularidad. La versión 2022 enfatiza especialmente la perspectiva feminista: la equidad de género como eje transversal que atraviesa toda la organización, no solo las políticas de personal. El compromiso con el principio de equidad implica a todas las estructuras y a todas las personas que forman parte de las organizaciones y redes de la Economía Solidaria, pero también a sus relaciones con otras personas y entidades sociales.

2. Trabajo digno. Mucho más que un empleo o una ocupación, el trabajo es toda actividad humana que hace posible la vida, reconociendo así los trabajos en plural, productivos y reproductivos, profesionales y voluntarios, remunerados y gratuitos. La interdependencia y la ecodependencia son asumidas como procesos básicos para nuestra supervivencia, por lo que los trabajos de cuidados entre las personas, comunidades y con el planeta, se sitúan como prioritarios para la organización social. La 2022 añade explícitamente los cuidados como trabajo central.

3. Sostenibilidad ecológica. La Economía Solidaria reconoce a la naturaleza como sujeto de derechos, colocando a los seres vivos y a la reproducción de la vida en el centro de todo proceso social y económico. Asume los límites biofísicos del planeta, promueve el sostenimiento de los ecosistemas y se compromete con su cuidado. Este principio se intensifica notablemente en la versión 2022, incorporando el lenguaje de los derechos de la naturaleza y la justicia climática.

4. Cooperación. La Economía Solidaria entiende la cooperación como una propuesta de autoorganización basada en el apoyo mutuo y la solidaridad, dirigida a la satisfacción de necesidades y al logro del bien común, que teje redes de cooperación que impulsen una agenda colectiva transformadora y se conviertan en espacios que promuevan la democracia directa y la ética de la participación, la horizontalidad y el respeto a la autonomía.

5. Reparto justo de la riqueza. Este principio demanda a las organizaciones de la Economía Solidaria que reconozcan la dimensión económica de su actividad y acepten la responsabilidad que conlleva en la generación, reinversión y distribución de sus excedentes, promoviendo un uso responsable y una justa distribución que permita satisfacer las necesidades materiales y socioculturales de las personas a través de una retribución justa. Incluye también contribuir a circuitos de financiación propios de la ESS.

6. Compromiso con el entorno. El compromiso con el entorno se traduce en la cooperación con otras organizaciones y redes como camino para que experiencias solidarias concretas puedan generar modelos, sistemas y prácticas socioeconómicas alternativas. Este principio articula el arraigo territorial, la participación en la vida comunitaria y la aspiración a construir ecosistemas alternativos.

3.2. Análisis comparado: las normativas ante los seis principios

Ley 5/2011 de Economía Social (estatal) y su reforma por la Ley 1/2026

Esta es la norma de referencia y, lógicamente, la más alejada de la Carta 2022, tanto en denominación como en contenido. A continuación se presenta el análisis de cada uno de los principios.

Equidad: La Ley 5/2011 recoge en su artículo 4 la "igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres" como uno de los objetivos de la solidaridad interna. Es una formulación de igualdad formal, no de equidad en el sentido de la Carta 2022, que demanda revisar las estructuras de poder y tomar en cuenta la diversidad. La Ley 1/2026 refuerza algo esta dimensión al introducir la obligación de planes de igualdad en cooperativas de más de 50 socias trabajadoras y una Comisión de Igualdad, pero el planteamiento sigue siendo el de igualdad formal entre sexos, no el de equidad estructural con perspectiva feminista que propone la Carta 2022. **Incorporación parcial y formal; ausente la dimensión feminista estructural.**

Trabajo digno: La Ley 5/2011 menciona la "generación de empleo estable y de calidad" como objetivo, pero dentro de una concepción del trabajo exclusivamente como empleo remunerado. La Carta 2022 propone una concepción plural del trabajo que incluye los cuidados y el trabajo reproductivo como actividad económica central. Esta ampliación conceptual es completamente ajena a la Ley 5/2011 y a la Ley 1/2026, que siguen operando con la categoría empleo (trabajo remunerado) como única unidad de referencia. **Principio incorporado solo en su dimensión más estrecha; ausente la dimensión de cuidados.**

Sostenibilidad ecológica: La Ley 5/2011 original apenas menciona la sostenibilidad ambiental. La Ley 1/2026 introduce referencias a la "transición energética" y al "reto demográfico" en los objetivos de las políticas públicas de ES, pero sin reconocer a la naturaleza como sujeto de derechos ni asumir los límites biofísicos del planeta como principio. **Principio prácticamente ausente en la versión original; levemente incorporado en la reforma de 2026, sin el sustrato filosófico de la Carta.**

Cooperación: La gestión democrática y la primacía de las personas sobre el capital están recogidas como principio orientador central de la Ley 5/2011. Pero la dimensión de cooperación como construcción de redes, mercados sociales y ecosistemas alternativos —que es la dimensión transformadora del principio en la Carta 2022— está completamente ausente. La ley entiende la cooperación hacia dentro de la organización, no hacia fuera como construcción de alternativas sistémicas. **Principio incorporado solo en su dimensión intraorganizativa; ausente la dimensión de intercooperación y construcción de ecosistemas.**

Reparto justo de la riqueza: La no distribución de beneficios vinculada al capital y la aplicación de resultados en función del trabajo están en la Ley 5/2011. Sin embargo, el principio de reparto justo de la Carta 2022 va mucho más allá: incluye la equidad salarial, la reinversión en los circuitos de la ESS y la dimensión de justicia económica global. Nada de esto aparece en la legislación estatal. **Incorporado en el aspecto más básico (no lucro); ausente en sus dimensiones de justicia distributiva y financiación solidaria.**

Compromiso con el entorno: El arraigo territorial y el desarrollo local aparecen mencionados en la Ley 5/2011, pero sin la profundidad comunitaria y transformadora del principio en la Carta 2022. La ley entiende el compromiso con el entorno como impacto local del empleo, no como participación activa en la construcción de alternativas económicas territoriales. **Incorporado superficialmente; ausente la dimensión de construcción de ecosistemas alternativos.**

Valoración global de la Ley 5/2011 / Ley 1/2026: De los seis principios de la Carta 2022, la legislación estatal recoge de forma sustantiva solo fragmentos del primero (equidad formal) y del cuarto (democracia interna). Los principios más innovadores de la versión 2022 —la visión feminista del trabajo, la naturaleza como sujeto de derechos, la intercooperación como estrategia transformadora— son completamente ajenos al marco legal estatal. La distancia entre la Carta 2022 y la Ley 5/2011 es, en realidad, la distancia entre dos proyectos: el reconocimiento de un sector económico diferenciado, y la apuesta por una transformación del sistema económico.

Leyes autonómicas de economía social: Galicia (2016), Canarias (2022) y Aragón (2022)

Estas tres leyes reproducen en sus respectivos contextos la estructura conceptual de la Ley 5/2011 estatal, con variaciones menores. Su análisis respecto a los principios de la Carta 2022 es por tanto similar al de la ley estatal, con algunas particularidades:

La Ley 6/2016 de **Galicia** incorpora menciones explícitas a la igualdad de género en el fomento, a la sostenibilidad ambiental como objetivo de las políticas de ES y a las cláusulas sociales en contratación pública. Son avances respecto a la Ley 5/2011 estatal, pero siguen siendo incorporaciones instrumentales, no principios estructurantes. La **sostenibilidad ecológica** y la **equidad de género** aparecen como objetivos de política pública, no como valores que definen qué es la economía social. **Avance marginal respecto al marco estatal en los principios de equidad y sostenibilidad ecológica; el resto de principios de la Carta 2022 están igualmente ausentes.**

La Ley 7/2022 de **Aragón** y la Ley 3/2022 de Canarias, al ser más recientes, incorporan algunas referencias adicionales a la sostenibilidad y la igualdad, pero sin diferencias conceptuales significativas. En ninguna de las tres leyes aparecen los cuidados como dimensión del trabajo, la naturaleza como sujeto de derechos, la intercooperación como principio, ni la equidad salarial. **La valoración global de estas tres leyes es análoga a la de la ley estatal.**

La Ley 3/2022 de Canarias ha habilitado el desarrollo de medidas y herramientas, como así sea la publicación del Libro Blanco de la Economía Social de Canarias (2024), el Catálogo canario de entidades de economía social (2024), la creación de la Comisión de Economía Social de Canarias (2024), el apoyo al Título de Experto Universitario en Gestión de Entidades de Economía Social y Solidaria por la Universidad de La Laguna desde 2025, y la redacción de la Estrategia Canaria de Economía Social (2026-2029), cuya aprobación definitiva está pendiente de vista en el Parlamento de Canarias.

Por último, destaca la aprobación de un Distintivo Canario para la Responsabilidad Social Empresarial y la Sostenibilidad, con especial trascendencia en las entidades de economía social por su singularidad. (distintivo que se enuncia de la Ley de Economía Social de Canarias, pero cuyo desarrollo no se alinea necesariamente con la ESS, sino con la RSC).

Ley 9/2022 de La Rioja: el salto cualitativo y sus límites

Esta ley merece un análisis más detallado porque es, como hemos visto, la única norma española vigente que adopta el sintagma ESS y hace referencia explícita a la Carta de REAS como fuente de inspiración. ¿Hasta dónde llega ese reconocimiento?

Equidad: La Ley riojana incorpora los valores de "igualdad" y "equidad" en su artículo 4.1, y entre los principios orientadores del 4.2 recoge la "solidaridad interna y con la sociedad que favorezca la igualdad de oportunidades". Va algo más allá que la ley estatal al incluir también la autogestión y la autonomía como valores. Sin embargo, la perspectiva feminista estructural que la Carta 2022 coloca en el centro —la revisión de

las estructuras de poder internas, la redistribución del trabajo de cuidados, la equidad salarial entre géneros— no aparece de forma explícita. **Incorporado de forma más rica que la ley estatal, pero sin la dimensión feminista estructural de la Carta 2022.**

Trabajo digno: La ley riojana habla de la "primacía de las personas" y del "trabajo aportado" como criterio de distribución de excedentes, pero sigue operando con una concepción del trabajo como empleo remunerado. Los cuidados, el trabajo reproductivo y la sostenibilidad de la vida como concepto articulador —centrales en la Carta 2022— están ausentes. **Incorporado solo en su dimensión estrecha, sin la ampliación conceptual de la Carta 2022.**

Sostenibilidad ecológica: Es aquí donde la Ley riojana da el paso más significativo, al incluir en su catálogo de entidades las **comunidades ciudadanas de energía y comunidades de energías renovables,** lo que implica un reconocimiento implícito de la transición energética como ámbito de la ESS. Pero la sostenibilidad ecológica no aparece como principio orientador explícito en el artículo 4, y la noción de naturaleza como sujeto de derechos —central en la Carta 2022— está completamente ausente. **Incorporado de forma indirecta a través del catálogo de entidades; ausente como principio filosófico.**

Cooperación: Los valores de "cooperación", "autogestión" y "autonomía" están explícitamente enumerados en el artículo 4.1 de la ley riojana. Es el principio mejor incorporado, especialmente si se compara con las leyes de economía social convencionales. La referencia a la "coproducción de las políticas públicas" recoge además la dimensión externa de la cooperación. Sin embargo, la intercooperación como estrategia de construcción de mercados sociales y circuitos económicos alternativos —el núcleo de la Carta 2022— queda implícita pero no articulada. **Principio mejor incorporado que en el resto de normativas; todavía parcial.**

Reparto justo de la riqueza: La ley recoge la distribución de resultados en función del trabajo y el fin social, y la prohibición de ánimo de lucro como principio. Sin embargo, la equidad salarial, los circuitos de financiación solidaria y la justicia distributiva en sentido amplio que contempla la Carta 2022 están ausentes. **Incorporado solo en el aspecto básico.**

Compromiso con el entorno: La ley riojana menciona el "compromiso con la comunidad" entre los valores del artículo 4.1, y la coproducción de políticas públicas en la exposición de motivos. Es una incorporación más genuina que la de las leyes de economía social, pero no llega a la dimensión ecosistémica y de construcción de alternativas que propone

la Carta 2022. **Parcialmente incorporado; falta la dimensión de construcción de ecosistemas alternativos.**

Valoración global de la Ley riojana: Supone un avance cualitativo innegable respecto al marco legislativo de economía social convencional, especialmente en los principios de cooperación y en el reconocimiento nominal de la ESS como campo jurídico diferenciado. Sin embargo, la distancia respecto a la Carta 2022 sigue siendo considerable en los principios más innovadores: la perspectiva feminista estructural, la naturaleza como sujeto de derechos, los cuidados como trabajo central y la intercooperación como estrategia transformadora. La ley riojana adopta el lenguaje de la ESS sin incorporar plenamente su filosofía más transformadora. Podría decirse que ocupa una posición intermedia: más allá de la economía social convencional, pero todavía a distancia de la Carta 2022 en su versión más exigente.

Proyecto de Ley de Cataluña: la aproximación más ambiciosa y sus tensiones propias

El proyecto catalán es, de todas las normativas analizadas, el que más se acerca a los principios de la Carta 2022, y también el que plantea las tensiones más interesantes para la reflexión.

Equidad: El proyecto catalán incorpora explícitamente la **transformación social y feminista** y la **promoción de la igualdad de género** como principios, no como objetivos instrumentales. La equidad salarial aparece mencionada de forma autónoma. Hay aquí una incorporación genuina del enfoque feminista que distingue este texto de todos los demás. **Principio sustantivamente incorporado, incluyendo la dimensión feminista estructural de la Carta 2022.**

Trabajo digno: La referencia a **relaciones laborales justas** y a la **equidad salarial** como principios recoge de forma más rica el contenido de trabajo digno que cualquier otra norma española. Sin embargo, la dimensión de los cuidados —tan central en la Carta 2022— tampoco aparece explícitamente. **Incorporado de forma más sustantiva que en otras normativas; la dimensión de cuidados sigue ausente.**

Sostenibilidad ecológica: El proyecto catalán incluye el **compromiso con el medio ambiente** y la **voluntad de hacer efectiva una transición energética y ecológica para revertir la emergencia climática** como principio explícito. El lenguaje de la emergencia climática y la transición ecológica está presente, aunque la formulación de la naturaleza como sujeto de derechos —el elemento más radical de la Carta 2022— no aparece.

Principio sustantivamente incorporado, con un lenguaje próximo a la Carta 2022; sin el reconocimiento de la naturaleza como sujeto de derechos.

Cooperación: La **intercooperación con otras iniciativas de la Economía Social y Solidaria** aparece explícitamente como principio del proyecto catalán. Es el único texto normativo español que incorpora la intercooperación como criterio de reconocimiento de la entidad como ESS. Esto es especialmente significativo porque conecta directamente con la dimensión transformadora del principio de cooperación en la Carta 2022: no solo democracia interna, sino construcción de redes y ecosistemas alternativos. **Principio mejor incorporado de todas las normativas analizadas; es el que más se aproxima a la Carta 2022.**

Reparto justo de la riqueza: La **transparencia sobre la distribución de excedentes** y el interés colectivo sobre el lucro están presentes. La equidad salarial aparece como principio explícito, lo que es una novedad relevante. Sin embargo, los circuitos de financiación solidaria y la dimensión más ambiciosa de justicia distributiva global de la Carta 2022 no están presentes como principios del proyecto. **Incorporado de forma más rica que en otras normativas; todavía parcial.**

Compromiso con el entorno: El **arraigo en el territorio y la participación en el tejido social** aparecen como principios explícitos en el proyecto catalán, y la Red de Municipios por la ESS está reconocida como actor institucional relevante. La dimensión comunitaria y territorial del principio de compromiso con el entorno está mejor recogida que en cualquier otra norma española. **Principio bien incorporado; es el que más se aproxima a la Carta 2022, junto con cooperación.**

La novedad estructural del proyecto catalán: los principios como requisito, no como orientación. Más allá del contenido de cada principio, la innovación conceptual más importante del proyecto catalán en relación con la Carta 2022 es su tratamiento de los principios como **requisitos de acreditación** que las entidades deben demostrar para ser reconocidas como ESS y acceder a los instrumentos de fomento. Esto es coherente con la propia vocación evaluativa de la Carta 2022, que explicita que sus principios son compromisos medibles a través del Balance Social. El proyecto catalán traslada esa lógica evaluativa al ordenamiento jurídico: no basta con declarar adhesión a los principios, hay que acreditar su cumplimiento ante el Registro de la ESS.

Esta es, conceptualmente, la aproximación más fiel al espíritu de la Carta 2022 de todas las normativas analizadas. Sin embargo, como se señaló en el análisis anterior, también es la que abre más tensiones: ¿quién diseña los indicadores de verificación? ¿Con qué

criterios? ¿Puede la administración verificar principios como la "independencia respecto a los poderes públicos" sin incurrir en una contradicción performativa? En todo caso, el proyecto de ley de Catalunya es el que más principios de la Carta 2022 incorpora, y el que lo hace de forma más sustantiva —no como meros objetivos de política pública sino como criterios constitutivos del campo. Sin embargo, la distancia respecto a la Carta 2022 persiste en aspectos clave: los cuidados como trabajo central, la naturaleza como sujeto de derechos, y la filosofía más radical de la sostenibilidad ecológica. El proyecto adopta el lenguaje de la transición ecológica pero no el paradigma ecocéntrico que la Carta 2022 propone.

Análisis comparado de la legislación actual

El análisis comparado de las cuatro leyes se presenta en la Tabla 1. Esta comparación se realiza utilizando una escala de tres grados: **ausente / parcial / sustantivo**.

Tabla 1: Presencia de los seis principios de la Carta 2022 en las normativas

Principio Carta 2022	Ley 5/2011 + 1/2026	Leyes ES autonómicas	Ley 9/2022 La Rioja	Proyecto Cataluña
Equidad (con perspectiva feminista)	Parcial (igualdad formal)	Parcial	Parcial	Sustantivo
Trabajo digno (incluye cuidados)	Parcial (solo empleo)	Parcial	Parcial	Parcial
Sostenibilidad ecológica (naturaleza sujeto de derechos)	Parcial (principios generales de sostenibilidad; no adopción de la formulación REAS sobre naturaleza como sujeto de derechos)	Parcial; sostenibilidad ambiental presente, sin adopción expresa de la Carta REAS	Parcial (indirecto)	Parcial (sin sujeto de derechos)
Cooperación (intercooperación y ecosistemas)	Parcial: participación y cooperación, no equivalentes a intercooperación transformadora	Parcial	Parcial: cooperación y participación; no adopción expresa del modelo REAS	Sustantivo
Reparto justo de la riqueza (equidad salarial, circuitos solidarios)	Parcial (no lucro)	Parcial	Parcial	Parcial
Compromiso con el entorno (arraigo y ecosistemas alternativos)	Parcial (desarrollo local)	Parcial	Parcial	Sustantivo

Del análisis comparativo emergen tres brechas que son **estructurales** —no meramente de detalle— y que revelan los límites del reconocimiento jurídico actual de la ESS en España respecto a los principios de la Carta 2022:

Brecha 1: La economía de los cuidados como punto ciego del ordenamiento

El principio de trabajo digno en la Carta 2022 —el más radicalmente transformado respecto a versiones anteriores— propone una subversión conceptual profunda: el trabajo no es el empleo remunerado, sino toda actividad que sostiene la vida, incluyendo los cuidados. Ninguna de las normativas analizadas, incluyendo el proyecto catalán, incorpora esta ampliación conceptual. Todas siguen operando con la categoría empleo como unidad básica de referencia, aunque el proyecto catalán introduce la equidad salarial y las relaciones laborales justas como principios explícitos.

Esta ausencia no es casual: incorporar los cuidados como trabajo económico relevante implicaría cuestionar los propios fundamentos del sistema de Seguridad Social, del derecho laboral y de la contabilidad nacional. Es, quizá, el principio más disruptivo de la Carta 2022 porque impugna categorías jurídicas y económicas asentadas, no solo prácticas organizativas.

Brecha 2: La naturaleza como sujeto de derechos, el principio más radical

La Carta 2022 incorpora explícitamente el reconocimiento de la naturaleza como sujeto de derechos, un planteamiento con antecedentes en el constitucionalismo latinoamericano (Ecuador, Bolivia) pero todavía ajeno al ordenamiento jurídico español y europeo. Ninguna de las normativas analizadas, ni siquiera el proyecto catalán, adopta esta formulación. El lenguaje de la sostenibilidad, la transición ecológica y la emergencia climática está presente en los textos más recientes, pero el salto filosófico al reconocimiento de derechos de la naturaleza —que implica una revisión radical de la concepción antropocéntrica del derecho— no ha encontrado todavía expresión normativa en España.

Esta brecha es relevante no solo como ausencia filosófica sino como límite práctico: sin ese reconocimiento, la sostenibilidad ecológica tiende a quedar como objetivo instrumental (producir de forma menos contaminante) y no como principio constitutivo que impone límites al propio crecimiento de las entidades de ESS.

Brecha 3: La intercooperación y los circuitos alternativos, lo que define el campo como proyecto

El proyecto catalán es el único que incorpora la intercooperación como principio explícito, lo que supone un avance notable. Pero la dimensión más ambiciosa de los

principios de cooperación, reparto justo y compromiso con el entorno en la Carta 2022 apunta hacia algo que ninguna normativa española ha regulado todavía: la construcción de **mercados sociales, circuitos de finanzas éticas** y **ecosistemas económicos alternativos** como estrategia colectiva de transformación sistémica.

La Carta 2022 no solo pide que cada organización sea democrática o sostenible; pide que las organizaciones de ESS cooperen entre sí para construir una economía alternativa al sistema capitalista. Esta dimensión ecosistémica —la ESS como proyecto colectivo de transformación, no solo como conjunto de organizaciones virtuosas— es precisamente lo que distingue la economía solidaria de la economía social más convencional, y es también lo que más resistencia genera en el proceso de traducción normativa, porque implica que el Estado reconoce y fomenta no solo formas de empresa diferentes, sino un proyecto de cambio económico sistémico.

El análisis comparativo tiene un riesgo metodológico que conviene señalar: tomar la Carta 2022 como referencia absoluta puede llevar a descalificar como insuficientes todas las normativas, cuando en realidad el análisis más productivo es el que identifica las tensiones y las posibilidades de avance. Las normativas no son simplemente más o menos fieles a la Carta: son el resultado de procesos políticos concretos, con actores, intereses y correlaciones de fuerza específicas. Lo más interesante no es constatar que ninguna normativa alcanza plenamente los principios de la Carta 2022 —eso era previsible y, de alguna manera, coherente: la Carta es un horizonte normativo del movimiento, no un código legal— sino analizar qué principios encuentran más o menos resistencia en el proceso de traducción jurídica, y por qué. Las tres brechas identificadas no son accidentales: revelan dónde el enfoque transformador de la ESS choca con los fundamentos del ordenamiento jurídico existente y con los límites de lo políticamente viable en cada contexto territorial.

4. Medición del impacto social y del valor social en la normativa reguladora de la ES: ¿se recoge el modelo de balance social de REAS?

Antes del análisis normativo, conviene precisar con exactitud qué es el instrumento del que se habla, porque hay una pluralidad de herramientas de medición de impacto en el campo de la ES y la ESS que no deben confundirse. La Auditoría/Balance Social de REAS es la herramienta que permite dar cuenta de cómo las entidades pertenecientes a la ESS desarrollan actividades productivas, comerciales y financieras basándose en los principios fundamentales de la Economía Social y Solidaria: equidad, trabajo digno, cooperación, sostenibilidad ecológica, reparto justo de la riqueza y compromiso con el entorno. Su metodología concreta es la siguiente: con un total de 47 preguntas y 53 indicadores, las empresas reflexionan sobre sus prácticas para conocer el impacto de su actividad en las personas y el planeta. Distintas redes de REAS Red de Redes iniciaron un trabajo en paralelo para definir sus metodologías de rendición de cuentas, y en 2014 se establece la primera batería común de indicadores entre todos los territorios, definiendo el cuerpo básico de indicadores que une a todas las redes del Estado y unifica los criterios de definición de las prácticas de ESS. Por encima de estos indicadores comunes, cada territorio tiene su propio itinerario de Balance/Auditoría Social en función de la realidad de su territorio.

Tres características definen su singularidad frente a otros sistemas de medición de impacto:

1. En primer lugar, **la vinculación directa con los principios de la Carta**: la estructura del cuestionario reproduce los seis principios de la Carta de REAS, de modo que medir el impacto equivale a evaluar la coherencia con los valores de la ESS. No es una medición de impacto genérica, sino una medición orientada por un marco axiológico específico.
2. En segundo lugar, **la autoevaluación pública**: consiste en un cuestionario de autoevaluación que analiza el comportamiento y la filosofía de las empresas que forman parte de la Economía Social y Solidaria, siendo sus resultados públicos y

transparentes. El carácter público es esencial: no es auditoría de terceros, sino autorrevelación voluntaria ante la sociedad.

3. En tercer lugar, **la dimensión colectiva y de mejora continua**: el Balance Social no es solo un instrumento de rendición de cuentas externo, sino una herramienta de reflexión interna y aprendizaje colectivo entre entidades. La directora general de Economía Social y Responsabilidad Social de Empresas destacó la consolidación de esta herramienta como imprescindible, de referencia no solo como instrumento estadístico sino estratégico, para medir y poner en valor el impacto social y medioambiental de la ESS.

4.1. Análisis normativo

Ley 5/2011 de Economía Social (estatal) y Ley 1/2026

1. **Presencia de la medición de impacto:** La Ley 5/2011 no contiene ninguna referencia a la medición del impacto social ni al valor social de las entidades de economía social. Su lógica es estrictamente de reconocimiento y fomento sectorial: define el campo, establece principios orientadores, crea un Consejo de Fomento y prevé medidas de apoyo. La evaluación de impacto de las entidades es completamente ajena al texto. La única mención evaluativa es la disposición adicional quinta, que establece que el Gobierno enviará al Congreso un informe sobre los efectos de la propia ley —es decir, evaluación de la política pública, no de las entidades.
2. La **Ley 1/2026** introduce algún avance en este punto. Al reformular el Catálogo de Entidades de Economía Social como herramienta estadística, facilita la obtención de datos sobre el sector, y al incorporar los cuidados, la sostenibilidad ambiental y las cláusulas sociales en la contratación pública como objetivos de política, indirectamente demanda alguna forma de medición. Sin embargo, no establece ningún sistema de medición del impacto social de las entidades, ninguna obligación de balance social ni ninguna referencia a herramientas específicas de evaluación. **El modelo de Auditoría/Balance Social de REAS es completamente ajeno al marco legal estatal, en ambas versiones.**

Leyes autonómicas de economía social: Galicia (2016), Canarias (2022) y Aragón (2022)

Las tres leyes autonómicas de economía social siguen el esquema de la ley estatal. Ninguna de ellas incorpora un sistema de medición del impacto social de las entidades ni

hace referencia a herramientas de balance social. La Ley 6/2016 de Galicia menciona la necesidad de que la Xunta promueva "herramientas que permitan evaluar y poner en valor las aportaciones del sector a la sostenibilidad social y medioambiental" como uno de los objetivos de la política de fomento, lo que es una referencia genérica e indirecta que no llega a constituir una obligación ni un sistema concreto. Las leyes de Canarias y Aragón no contienen menciones equivalentes. **El modelo de REAS es igualmente ajeno a estas tres leyes.**

Ley 9/2022 de La Rioja: la primera referencia normativa explícita a la medición del impacto

Esta es la norma donde se produce el avance más relevante en el ordenamiento español vigente. El artículo correspondiente a los objetivos de la política pública de fomento incluye una referencia directa y explícita a la medición del impacto: impulsar un sistema homogéneo de medición para ayudar a que las entidades riojanas de economía social y solidaria puedan medir y comunicar su impacto en la sociedad, que se acompañará de una certificación o reconocimiento corporativo que les permita diferenciarse en el mercado y que será acumulativo con otras acreditaciones nacionales e internacionales. Esta disposición es significativa por varias razones:

1. Primero, eleva la medición del impacto social a objetivo explícito de la política pública de ESS, lo que la convierte en una obligación de actuación para el gobierno riojano, no en una mera posibilidad.
2. Segundo, la previsión de impulsar un sistema homogéneo de medición del impacto social en La Rioja manifiesta una voluntad de disponer de criterios compartidos de evaluación. Puede presentar afinidades metodológicas con instrumentos como el Balance Social de REAS, pero la ley no establece su adopción como herramienta oficial ni acredita su utilización por la Administración para aplicar el mandato legal.
3. Tercero, la mención a que el sistema "será acumulativo con otras acreditaciones nacionales e internacionales" es coherente con la lógica del Balance Social de REAS, que está diseñado para complementarse con otros sistemas de certificación y no para sustituirlos.

Sin embargo, la formulación es todavía un objetivo de política, no un sistema operativo. La ley no adopta directamente ninguna metodología específica, no crea el sistema de medición ni lo regula, sino que establece el mandato de impulsarlo. Tampoco menciona explícitamente REAS ni el Balance Social. Finalmente, se puede resaltar que la política de la ley riojana en materia de medición del impacto se está implementando en la práctica

a través de la herramienta de Auditoría/Balance Social de REAS, aunque la ley no lo mencione nominalmente. Hay por tanto una convergencia entre el mandato legal y la herramienta del movimiento que se produce en la práctica, no en el texto normativo.

Proyecto de Ley de Cataluña: el sistema de verificación como núcleo de la innovación normativa

El proyecto catalán es, de todas las normativas analizadas, el que articula de forma más elaborada un sistema de medición y verificación de valores, aunque con una lógica diferente a la del Balance Social de REAS. Los valores y principios son requisitos que deben acreditar las entidades del sector que desarrollen una actividad económica y empresarial en Cataluña. Su cumplimiento será verificado por el Registro de la Economía Social y Solidaria, según los indicadores y procedimientos establecidos por el Reglamento que el Gobierno deberá aprobar posteriormente.

- Lo que el proyecto catalán establece no es exactamente un balance social en el sentido de REAS, sino un **sistema de acreditación pública** basado en indicadores por definir en un reglamento posterior. Las diferencias respecto al modelo REAS son conceptualmente importantes:
- El Balance Social de REAS es una **autoevaluación voluntaria** cuya publicidad es la garantía de transparencia: la entidad se evalúa, publica sus resultados y la sociedad juzga. El sistema catalán, en cambio, es una **verificación externa** por parte del Registro, que determina si la entidad cumple los criterios para ser reconocida como ESS. Son dos lógicas distintas: la primera es de transparencia activa desde la entidad; la segunda es de certificación externa por la administración.
- El proyecto catalán tampoco menciona explícitamente el Balance Social de REAS ni hace referencia a la Auditoría Social como herramienta. Sin embargo, la XES —red catalana de REAS— sí mantiene el Balance Social como práctica consolidada en Cataluña. Un año más, desde la Red de Economía Solidaria impulsan el Balance Social, la herramienta de evaluación y medida de impacto del ESS de referencia en Cataluña, con más de 100 indicadores en su modalidad básica, gratuita y abierta a cualquier entidad con actividad económica. La relación entre el Balance Social de la XES y el futuro sistema de verificación del Registro catalán es una de las cuestiones que el desarrollo reglamentario deberá resolver: ¿son instrumentos complementarios, equivalentes o en competencia?

4.2. Análisis comparado de la medición del impacto

Tabla 2: Presencia de la medición del impacto en las normativas actuales

Normativa	Referencia a medición de impacto	Sistema específico previsto	Modelo REAS mencionado	Conexión práctica con REAS
Ley 5/2011 + Ley 1/2026	Contempla información estadística y aspectos sociales	Instrumentos públicos de información/seguimiento;	No	No
Leyes ES autonómicas (Galicia, Canarias, Aragón)	Referencias de alcance desigual: Galicia contempla promover herramientas para evaluar las aportaciones sociales y ambientales; no se acredita un sistema homogéneo de impacto social de las entidades.	No se acredita un sistema común de medición del impacto social de las entidades en las tres normas.	No	No
Ley 9/2022 La Rioja	Sí, como objetivo explícito	Mandato de impulsarlo	No	Sí, en la práctica (23 auditorías en 2025)
Proyecto Ley Cataluña	Sí, como mecanismo de acceso al registro	Sistema de verificación pública	No	El Balance Social XES es una herramienta del movimiento; no se equipara automáticamente al sistema público proyectado)

Del análisis emerge un campo de tensiones que merece atención para el marco conceptual.

Tensión 1: Autoevaluación vs. certificación externa

El modelo de Auditoría/Balance Social de REAS descansa en la autoevaluación voluntaria y la publicidad activa de los resultados como mecanismo de transparencia y legitimación ante la sociedad. El Estado no interviene en el proceso, cada entidad decide realizarlo, lo publica y el mercado social y la ciudadanía pueden evaluarla. El proyecto catalán invierte esta lógica, introduce la verificación externa como condición de acceso al reconocimiento legal y a los instrumentos de fomento. La administración, no la

entidad, tiene la última palabra sobre si se cumple o no con los principios de la ESS. Ambos modelos tienen virtudes y limitaciones. La autoevaluación promueve la autonomía y la reflexión interna, pero puede generar sesgos de autobenevolencia y dificulta la comparación entre entidades. La verificación externa garantiza mayor rigor y uniformidad, pero crea dependencia de la administración, riesgo de captura regulatoria y puede convertir los principios en criterios burocráticos que se cumplen formalmente sin transformación real de las prácticas. La pregunta es si la institucionalización del sistema de medición mediante verificación pública fortalece o debilita el potencial transformador del Balance Social como herramienta del movimiento.

Tensión 2: Medición del impacto de las entidades vs. medición del impacto de las políticas

Existe una distinción conceptual relevante, frecuentemente confundida en los textos normativos, entre medir el impacto social **de las entidades de ESS** (¿son coherentes con sus principios? ¿qué valor generan para la sociedad?) y medir el impacto social **de las políticas públicas de ESS** (¿funcionan los instrumentos de fomento? ¿generan los efectos esperados?). La Ley riojana se mueve en los dos planos al combinar el mandato de un sistema de medición para las entidades con la obligación de incluir "metodología e instrumento de evaluación que incluya un sistema de indicadores, de proceso y resultado" en el Plan Riojano de Impulso. Esta dualidad es coherente con el enfoque transformador de la ESS: medir el valor social implica medir tanto la coherencia de las entidades como la calidad de las políticas que las apoyan. Sin embargo, las dos mediciones exigen instrumentos y metodologías distintos. El Balance Social de REAS está diseñado para medir la primera —la coherencia de las entidades—, no la segunda. Ni REAS ni los textos normativos analizados plantean una metodología equivalente para medir el impacto de las políticas públicas de ESS, lo que es una laguna significativa para el enfoque transformador que aspira a cambiar el sistema económico a través de políticas públicas, no solo a promover buenas prácticas organizativas.

Tensión 3: Indicadores convencionales vs. indicadores de valor social

Una reflexión que subyace a todo el campo de la medición del impacto en la ESS es la inadecuación de los indicadores convencionales —empleo generado, facturación, valor añadido bruto— para capturar las contribuciones más genuinas de la ESS: capital social generado, trabajo de cuidados sostenido, huella ecológica reducida, desigualdad corregida, democracia económica promovida. El Balance Social de REAS representa precisamente un intento de construir indicadores alternativos que capturen estas contribuciones. Pero su incorporación al ordenamiento normativo plantea un reto

metodológico adicional: los indicadores del Balance Social son, en su mayoría, cualitativos o requieren marcos de interpretación contextuales, lo que los hace difícilmente comparables entre entidades y difícilmente agregables en estadísticas sectoriales. La tensión entre la riqueza evaluativa del Balance Social y sus dificultades de estandarización para uso normativo es uno de los desafíos centrales que el proyecto catalán —y cualquier futuro desarrollo reglamentario en esta materia— deberá afrontar. Un sistema de verificación demasiado estandarizado puede perder la dimensión cualitativa que hace valioso el Balance Social; uno demasiado flexible puede carecer de la fiabilidad que requiere un sistema de acreditación pública.

Con todo ello, la herramienta de Auditoría/Balance Social de REAS tiene ya más de una década de trayectoria y está consolidada como referente de medición del impacto en el movimiento de economía solidaria español. Más de una década de trayectoria avala la práctica de Auditoría/Balance Social de evaluación e impacto empresarial propia de la ESS, situando a la ESS como referente a nivel estatal e internacional, con el aval de las Administraciones Públicas en el Estado y siendo fuente de inspiración en muchos países.

Sin embargo, a pesar de este reconocimiento práctico por parte de las administraciones, **ninguna normativa española ha incorporado formalmente el Balance Social de REAS como sistema de referencia para la medición del impacto de las entidades de ESS**. La relación entre la herramienta del movimiento y el ordenamiento jurídico es todavía de inspiración y convergencia práctica, no de adopción normativa explícita. Esto plantea la pregunta de fondo para el marco conceptual: ¿sería deseable esa adopción normativa? Las respuestas posibles son al menos dos. Una respuesta afirma que la incorporación al ordenamiento dotaría al Balance Social de mayor alcance, recursos y legitimidad institucional, lo que beneficiaría la visibilidad de la ESS y la calidad de las políticas que la fomentan. Una respuesta alternativa sostiene que la incorporación normativa puede encorsetar una herramienta que debe mantenerse dinámica, adaptable y propiedad del movimiento, preservando su función de autorreflexión crítica frente al riesgo de convertirse en un trámite burocrático de cumplimiento formal. Esta segunda perspectiva conecta directamente con el análisis de las tensiones del enfoque transformador en las políticas públicas orientadas a la transformación del modelo económico y social.

5. Los principios de la Carta de la Economía Solidaria (REAS, 2022) en las estrategias y planes de la ES

5.1. Estrategia Española de Economía Social 2023-2027 (EEES)

La EEES 2023-2027 responde al interés del Gobierno de España de fomentar la Economía Social para incrementar su contribución al desarrollo socioeconómico del Estado, impulsando y apoyando la mejora de su competitividad y las condiciones de actuación en el mercado, en colaboración con otros actores empresariales y sociales para afrontar el reto de consolidar una economía sostenible e inclusiva. Sus cuatro ejes son: Eje 1: Visibilidad y participación institucional; Eje 2: Mejora de la competitividad; Eje 3: Emprendimiento y sectores emergentes; Eje 4: Sostenibilidad social y territorial. La EEES 2023-2027 es un instrumento de política de fomento sectorial con lógica de competitividad. Incorpora algunos elementos tangenciales de la Carta 2022 (igualdad de género, transición verde, cohesión territorial), pero desde una perspectiva instrumental, no transformadora. La distancia respecto a los principios de la Carta es estructural: la EEES promueve la competitividad de las empresas de economía social en el mercado, mientras que la Carta apunta a transformar el sistema de mercado. **El principio más presente es el compromiso con el entorno (parcialmente); los más ausentes son reparto justo de la riqueza y sostenibilidad ecológica en su dimensión filosófica.**

Análisis por principios

- **Equidad:** La Línea de actuación 14 busca avanzar en la igualdad de género en la Economía Social, y la Línea 15 fomentar la igualdad de oportunidades en colectivos con dificultades de acceso al empleo. La igualdad de género aparece como línea de actuación del Eje 4, aunque de forma instrumental —como problema de acceso al mercado laboral— y no como principio transformador de las estructuras de poder dentro de las organizaciones. La dimensión feminista estructural de la Carta 2022 (revisar gobernanza, redistribuir trabajo de cuidados, equidad salarial) está ausente. **Incorporado parcialmente, en clave de igualdad formal.**
- **Trabajo digno:** La Estrategia menciona la "generación de empleo de calidad" y la "flexibilidad y estabilidad" del empleo en economía social, pero en el sentido convencional de empleo remunerado. Los cuidados como forma de trabajo

central, el trabajo no remunerado y la sostenibilidad de la vida son conceptos completamente ajenos al texto. **Incorporado solo en su dimensión más estrecha (empleo estable); ausente la dimensión de cuidados de la Carta 2022.**

- **Sostenibilidad ecológica:** La estrategia aborda la necesidad de que la ES promueva la eficiencia energética. La Línea de actuación 13 plantea la "transformación verde de las empresas y entidades" de la ES. Se trata de una incorporación importante respecto a estrategias anteriores, pero limitada a la eficiencia y la transición verde entendida como oportunidad de mercado, no como reconocimiento de límites planetarios ni como compromiso con la naturaleza como sujeto de derechos. **Incorporado de forma instrumental; ausente el sustrato filosófico de la Carta 2022.**
- **Cooperación:** La Línea de actuación 11 propone "aumentar la cooperación tanto intrasectorial como intersectorial de las empresas y entidades de la ES". Es una referencia a la cooperación empresarial como estrategia de competitividad, no a la cooperación como construcción de ecosistemas alternativos o mercados sociales. La intercooperación en sentido transformador de la Carta 2022 está ausente. **Incorporado en su dimensión económica-competitiva; ausente la dimensión transformadora.**
- **Reparto justo de la riqueza:** No hay ninguna mención explícita a la distribución justa de excedentes, la equidad salarial o los circuitos de financiación solidaria como objetivos de la estrategia. La EEES opera bajo la lógica de competitividad y productividad, no de justicia distributiva. **Prácticamente ausente.**
- **Compromiso con el entorno:** La Línea 17 impulsa la contribución de la Economía Social a la cohesión territorial y la despoblación. El arraigo territorial aparece como objetivo, lo que conecta con este principio. Sin embargo, la dimensión de construcción de ecosistemas alternativos y mercados sociales está ausente. **Incorporado superficialmente (arraigo territorial); ausente la dimensión ecosistémica.**

5.2. Estrategia de Economía Social de Extremadura 2025-2027

La Estrategia de Economía Social de Extremadura 2025-2027 desarrolla cinco ejes (Personas; Transformación digital; Innovación y competitividad; Territorio y sostenibilidad; Profesionalización y formación) y un eje transversal de visibilidad. Su alcance no se limita al cooperativismo agrario y rural ya que reconoce como valores la equidad social, la protección ambiental, la solidaridad y cooperación y el empleo de

calidad. Incluye medidas sobre innovación social, financiación ética, comercio justo y participación comunitaria, además de indicadores específicos. Aunque su lógica de fomento empresarial es relevante, no puede calificarse de prácticamente ausente su conexión con los principios de la Carta REAS 2022.

Análisis por principios

- **Equidad:** La estrategia reconoce expresamente el bienestar y la equidad social, la reducción de desigualdades y la participación de las personas. Ello supone una **incorporación explícita** de la equidad como valor aunque no acredita, por sí solo, una transformación feminista de la gobernanza interna.
- **Trabajo digno:** La estrategia incluye desarrollo humano, empleo de calidad, participación y formación. Su aproximación a la organización social de los cuidados requiere valoración diferenciada. **Incorporación parcial, con medidas identificables.**
- **Sostenibilidad ecológica:** La estrategia reconoce explícitamente la protección ambiental y la transición hacia una economía verde dentro del eje Territorio y sostenibilidad. **Parcialmente incorporado.**
- **Cooperación:** Además de la colaboración institucional en la elaboración, la estrategia contempla alianzas estratégicas, proyectos de innovación abierta, participación comunitaria y acuerdos con redes. **Incorporación explícita** mediante acciones e indicadores, aunque no necesariamente equivalente a intercooperación solidaria en el sentido de REAS.
- **Reparto justo de la riqueza:** No se acredita una política integral de redistribución de excedentes o equidad salarial. Sin embargo, la estrategia contempla alianzas con banca ética, financiación participativa y solidaria y acuerdos de exportación ética/comercio justo. **Incorporación parcial de instrumentos conexos, sin equivalencia plena con el principio de REAS.**
- **Compromiso con el entorno:** El énfasis en el medio rural, la lucha contra la despoblación y el arraigo territorial es el elemento más explícito y más próximo a la Carta 2022 de toda la estrategia extremeña. **Principio mejor incorporado; coherente con la realidad territorial de Extremadura.**

5.3. VI Pacto Regional por la Economía Social de Murcia 2025-2028

El VI Pacto Regional tendrá vigor entre 2025 y 2028, consta de 102 medidas consensuadas por el Gobierno regional y las organizaciones, contempla una inversión de 55 millones de euros y se organiza en tres ejes estratégicos: el primero centrado en la visibilidad y el crecimiento de la ES; el segundo en la competitividad y la innovación empresarial; y el último sobre la sostenibilidad ambiental, social y territorial. El lema es "Una economía al servicio de las personas". El VI Pacto murciano es el instrumento más orientado al crecimiento cuantitativo del sector (empleo, empresas, facturación) de todos los analizados. La incorporación de la sostenibilidad ambiental como eje estratégico es una novedad positiva, y la distribución justa de la riqueza aparece al menos a nivel declarativo. Sin embargo, la lógica dominante es la de competitividad y crecimiento. **Distancia significativa respecto a los principios más transformadores de la Carta 2022; convergencia parcial en compromiso con el entorno y sostenibilidad ambiental.**

Análisis por principios

- **Equidad:** El lema del pacto —"una economía al servicio de las personas"— es coherente con la primacía de las personas sobre el capital. Sin embargo, no hay información sobre medidas específicas de equidad de género dentro de las organizaciones. La referencia a la inclusión de personas con discapacidad a través de los centros especiales de empleo es el elemento más explícito. **Incorporado a nivel declarativo; escasa profundidad en equidad estructural.**
- **Trabajo digno:** La creación de 6.000 empleos es el objetivo cuantitativo principal, con énfasis en empleo estable. La inserción laboral de colectivos vulnerables a través de empresas de inserción y centros especiales de empleo conecta con este principio. Una de las actuaciones destacadas es la puesta en marcha del Observatorio para la Contratación Responsable. **Incorporado en su dimensión de empleo estable e inclusión; ausente la dimensión de cuidados.**
- **Sostenibilidad ecológica:** El tercer eje sobre la sostenibilidad ambiental, social y territorial para que los modelos de negocio de la economía social afiancen su compromiso con la sostenibilidad ambiental es la referencia más explícita. La sostenibilidad ecológica aparece como eje estratégico, lo que supone un avance respecto a versiones anteriores del pacto. **Incorporado como eje estratégico; nivel de profundidad por determinar.**

- **Cooperación:** El proceso de consenso entre el Gobierno regional y seis organizaciones representativas del sector es el mecanismo de cooperación más visible. No hay información sobre medidas de intercooperación entre entidades de economía social. **Parcialmente incorporado a nivel de gobernanza del pacto.**
- **Reparto justo de la riqueza:** El presidente regional señaló que "no se trata solo de producir riqueza, sino de distribuirla de manera justa." Esta declaración es la referencia más explícita a este principio, pero a nivel discursivo, sin que se puedan identificar medidas concretas de equidad salarial o distribución de excedentes. **Incorporado a nivel declarativo; sin concreción en medidas específicas visibles.**
- **Compromiso con el entorno:** La cohesión territorial y la generación de empleo en el tejido productivo regional son objetivos centrales del pacto. La creación del Hub de Economía Social como centro de referencia territorial es una medida relevante. **Principio bien reflejado en la orientación territorial del pacto.**

5.4. Plan Estratégico de Economía Social de Galicia Horizonte 2027 (EGAES H27)

La misión de la Estrategia Gallega de Economía Social Horizonte 2027 es mejorar las competencias de las personas y las capacidades de las entidades de economía social para mejorar la sustentabilidad social, económica y ambiental de la Economía Social en Galicia. Con esta hoja de ruta, que tiene horizonte 2027, el Gobierno gallego aspira a crear 4.000 empleos y 400 nuevas entidades, posicionando esta fórmula de negocio en los sectores tecnológico, verde e industrial. La EGAES H27 presenta algunos elementos de interés para el análisis desde la Carta 2022, especialmente la referencia a los cuidados como ámbito cooperativo estratégico y la triple sostenibilidad como misión.

Análisis por principios

- **Equidad:** La información disponible no detalla medidas específicas de equidad de género o de distribución equitativa de poder en las organizaciones. La misión centrada en las personas y la referencia a la sostenibilidad social sugiere alguna incorporación, pero sin evidencia de una perspectiva feminista estructural.
- **Trabajo digno:** La creación de 4.000 empleos como objetivo cuantitativo central y la apuesta por los cuidados, la energía y la vivienda como sectores cooperativos estratégicos —mencionados en el contexto de la nueva ley de cooperativas— son elementos relevantes. La referencia explícita a las cooperativas de cuidados

como ámbito de desarrollo futuro es una señal positiva que conecta con este principio. **Parcialmente incorporado; la referencia a cuidados es significativa.**

- **Sostenibilidad ecológica:** La estrategia contempla posicionar las cooperativas en los sectores tecnológico, verde e industrial. La triple misión de sustentabilidad social, económica y ambiental incluida en la definición formal del plan es el elemento más explícito. La apuesta por el sector verde como ámbito estratégico para el cooperativismo gallego conecta con este principio. **Incorporado como orientación estratégica; pendiente de evaluación en su implementación concreta.**
- **Cooperación:** La Red Eusumo, mencionada como instrumento de fomento en el ecosistema de la economía social gallega, es un espacio de cooperación entre entidades que tiene alguna conexión con este principio. La cooperación entre la Xunta, el sector y la universidad en la elaboración de la estrategia es también relevante. **Parcialmente incorporado.**
- **Reparto justo de la riqueza:** Sin información disponible sobre medidas específicas en este ámbito. **Insuficiente información.**
- **Compromiso con el entorno:** La cohesión territorial, la lucha contra la despoblación y el arraigo en el territorio gallego son elementos implícitos en la orientación de la estrategia, especialmente dado el peso del cooperativismo agrario y pesquero en Galicia. **Presente como orientación implícita; no articulado explícitamente como principio.**

5.5. Plan Estratégico para el Impulso y la Modernización de la Economía Social en Andalucía 2023-2026 (PIMESA)

El PIMESA 2023-2026 constituye una hoja de ruta de las actuaciones que desarrollará la Junta de Andalucía en los próximos cuatro años para respaldar al sector de la economía social, que supone un 14% del PIB regional y emplea a casi 200.000 personas. Sus objetivos se desarrollan a través de cuatro líneas de acción: formación especializada; protección, aumento y consolidación de las empresas de la economía social; difusión y puesta en valor del sector; y subvenciones y ayudas. Se estructura en torno a 30 programas y 81 medidas concretas y marca como objetivos estratégicos mejorar el sistema de ayudas e incentivos, incrementar el nivel de adjudicaciones de contratos públicos en favor de estas sociedades, aumentar su tamaño y elevar el reconocimiento. El PIMESA es el plan más orientado al fomento empresarial convencional de todos los analizados. Sus cuatro líneas de acción (formación, consolidación de empresas, difusión y subvenciones) responden a una lógica de política de fomento sectorial sin incorporar

los principios transformadores de la Carta 2022. Es también el que menos referencia hace a la sostenibilidad ambiental. **Es el plan que mayor distancia presenta respecto a los principios de la Carta 2022.**

Análisis por principios

- **Equidad:** No hay información explícita sobre medidas de equidad de género intraorganizativa o de equidad estructural en el sentido de la Carta 2022. El plan tiene un enfoque sectorial-empresarial. **Ausente o no visible en la información disponible.**
- **Trabajo digno:** El Plan hace referencia a la economía social como generadora de empleo estable, pero el énfasis está en "proteger, aumentar y consolidar las empresas", no en la calidad intrínseca del trabajo. Los cuidados y el trabajo reproductivo están ausentes. **Incorporado mínimamente en su dimensión de empleo; sin perspectiva ampliada.**
- **Sostenibilidad ecológica:** La información disponible no señala ningún eje o línea de actuación específica de sostenibilidad ambiental. El PIMESA parece orientado predominantemente al fomento empresarial convencional. **Prácticamente ausente.**
- **Cooperación:** El plan ha sido elaborado a través de un modelo de gobernanza participativo, donde todos los agentes implicados, ciudadanía e instituciones públicas y privadas han participado. Especialmente relevante es el papel que ha jugado el Consejo Andaluz de Entidades de Economía Social. Esta forma de elaboración participativa es coherente con el principio de cooperación, aunque a nivel de proceso, no de contenido de las medidas. **Presente en la gobernanza del proceso; ausente en las medidas concretas.**
- **Reparto justo de la riqueza:** La mención a la "democratización de la economía" en el contexto del papel de la economía social en Andalucía es una referencia lejana a este principio. No hay medidas específicas sobre equidad salarial o distribución de excedentes. **Prácticamente ausente.**
- **Compromiso con el entorno:** La referencia a que la economía social andaluza contribuye a "impedir o atenuar la despoblación de las zonas rurales y conservar el medio ambiente en el que desarrollan su actividad" conecta con este principio. La economía social se describe como una actividad empresarial sostenible, por principio refractaria a la deslocalización, presente prácticamente en todas las comarcas de Andalucía, donde favorecen la democratización de la economía.

Presente en la justificación del plan; escasamente articulado en medidas concretas.

5.6. III Plan Fent Cooperatives de la Comunitat Valenciana 2025-2026

Este plan merece una nota metodológica específica: a diferencia de los otros cinco, es un plan de **cooperativismo** exclusivamente, no de economía social en sentido amplio. Esto lo diferencia conceptualmente y explica tanto algunas de sus fortalezas como algunas de sus ausencias respecto a la Carta 2022. El III Plan Fent Cooperatives se estructura en siete líneas estratégicas y contempla tres ejes estratégicos: la transformación de la economía valenciana mediante el fomento del cooperativismo como vehículo para una transición ecológica y digital justa; el desarrollo del músculo empresarial cooperativo mediante la mejora de la competitividad, el tamaño y el nivel de desempeño; y la mejora de la calidad del ecosistema institucional cooperativo en la Comunitat Valenciana.

El III Plan Fent Cooperatives es, junto con la EGAES de Galicia, **el que más elementos de la Carta 2022 recoge, especialmente en sostenibilidad ecológica (transición ecológica justa), trabajo digno (economía de los cuidados como sector estratégico) y equidad (presencia femenina en gobernanza)**. Esto se explica en parte por el rigor académico de su elaboración (CIRIEC-España, IUDESCOOP) y por la tradición cooperativista valenciana. Sin embargo, su alcance se limita al cooperativismo y no a la economía social y solidaria en sentido amplio.

Análisis por principios

- **Equidad:** El III Plan afianza la presencia femenina y juvenil en la gobernanza como objetivo explícito. La equidad de género en la gobernanza es un objetivo concreto, no solo declarativo. **Incorporado de forma más sustantiva que en otros planes; enfoque de presencia equitativa en gobernanza.**
- **Trabajo digno:** El plan identifica sectores de crecimiento para los próximos años: economía digital, medio ambiente, economía de los cuidados e industrias creativas. La mención explícita a la **economía de los cuidados** como sector estratégico es la referencia más cercana a la dimensión ampliada del trabajo digno de la Carta 2022 de todos los planes analizados. **El plan más próximo a la Carta 2022 en este principio; la referencia a los cuidados es significativa.**

- **Sostenibilidad ecológica:** El eje de "transformación de la economía valenciana mediante el cooperativismo como vehículo para una transición ecológica y digital justa" es la referencia más ambiciosa de todos los planes analizados en materia de sostenibilidad ecológica. La transición ecológica no solo como eficiencia sino como transformación productiva es una señal relevante. El plan alinea todo el contenido con los Objetivos de Desarrollo Sostenible, reforzando así el compromiso del cooperativismo valenciano con la Agenda 2030. **El plan más próximo a la Carta 2022 en este principio.**
- **Cooperación:** La intercooperación entre cooperativas aparece implícita en la lógica del "ecosistema cooperativo", pero la información disponible no detalla medidas específicas de mercado social o circuitos alternativos. La colaboración público-cooperativa es un eje del plan. **Incorporado en la dimensión de colaboración público-privada y ecosistema; intercooperación transformadora no visible.**
- **Reparto justo de la riqueza:** No hay información específica sobre equidad salarial o distribución de excedentes como objetivos del plan. La lógica cooperativa implica algunos de estos elementos, pero no se articulan como principios explícitos del plan. **Presente de forma implícita en la lógica cooperativa; no articulado explícitamente.**
- **Compromiso con el entorno:** La presencia del cooperativismo en todo el territorio valenciano y su papel en el arraigo territorial son referencias implícitas. La colaboración con los municipios y el carácter territorial del plan son elementos relevantes. **Presente implícitamente; no articulado como principio específico.**

5.7. Análisis comparado de la presencia de los principios de la Carta REAS en los planes y estrategias

Tabla 3: Análisis comparado de los principios de la Carta REAS en las estrategias y planes

Principio	EEES 2023-27	Extremadura 2025-27	VI Pacto Murcia	EGAES Galicia H27	PIMESA Andalucía	III Fent Cooperatives Valencia
Equidad (con perspectiva feminista)	Parcial	Declarativo	Declarativo	Parcial	Ausente	Sustantivo
Trabajo digno (incluye cuidados)	Mínimo	Parcial	Parcial	Parcial*	Mínimo	Sustantivo*
Sostenibilidad ecológica	Instrumental	Superficial	Eje estratégico	Orientación	Ausente	Ambicioso
Cooperación (intercooperación)	Competitiva	Parcial	Gobernanza	Parcial	Gobernanza	Parcial
Reparto justo de la riqueza	Ausente	Sin datos	Declarativo	Sin datos	Ausente	Implícito
Compromiso con el entorno	Territorial	Territorial	Territorial	Implícito	Justificación	Implícito

*Referencia a cuidados como sector estratégico

Las principales conclusiones del análisis de los 6 planes y estrategias vigentes son las siguientes:

- **Primera:** Ninguno de los seis planes y estrategias tiene como referente explícito la Carta de la Economía Solidaria de REAS. Todos toman como marco la Ley 5/2011 de Economía Social y su definición de campo basada en formas jurídicas y principios orientadores genéricos.
- **Segunda:** El principio de la Carta 2022 con mayor presencia transversal en todos los planes es el **compromiso con el entorno,** aunque entendido fundamentalmente como arraigo territorial y cohesión rural, no como construcción de ecosistemas económicos alternativos. Esto refleja que las políticas de economía social han interiorizado el argumento del arraigo territorial (la economía social no se deslocaliza) como uno de sus principales argumentos de valor ante las administraciones públicas.
- **Tercera:** El **reparto justo de la riqueza** y la **sostenibilidad ecológica** en su dimensión de transformación estructural presentan un desarrollo desigual. No obstante, existen referencias y medidas ecológicas en Murcia, Extremadura,

Galicia y Fent Cooperatives. Extremadura también contempla financiación ética y comercio justo. Debe distinguirse entre formulación de valores, medidas concretas y evaluación de impactos.

- **Cuarta:** El Plan Fent Cooperatives de Valencia es el que más principios de la Carta 2022 incorpora, especialmente en sostenibilidad ecológica, trabajo digno (cuidados) y equidad (gobernanza). Esto se explica por el rigor académico de su elaboración y la tradición cooperativista valenciana que hunde sus raíces en una cultura de valores.
- **Quinta:** La ausencia más reveladora es la de la **perspectiva feminista estructural**. Todos los planes mencionan la igualdad de género en términos de acceso al empleo o presencia en órganos de gobierno, pero ninguno adopta la revisión feminista de las estructuras internas de las organizaciones, la redistribución del trabajo de cuidados o la economía de los cuidados como marco transformador, salvo la referencia del Fent Cooperatives a los cuidados como sector emergente. Esta ausencia es la que mejor refleja la distancia entre el enfoque de política de economía social convencional y el enfoque transformador de la Carta 2022 de REAS.

6. Medición del impacto social y valor social en los planes de fomento de la economía social: ¿se incorpora el modelo de balance social de REAS?

Antes del análisis plan por plan, conviene precisar que la pregunta sobre medición del impacto y valor social en el contexto de los planes de economía social remite a tres cuestiones conceptualmente distintas que los documentos analizados mezclan con frecuencia:

- **Plano 1 — Medición del impacto de las políticas públicas:** ¿tienen los planes mecanismos para evaluar si sus propias medidas están funcionando? (indicadores de seguimiento y evaluación del plan).
- **Plano 2 — Medición del impacto social de las entidades de ES:** ¿promueven los planes que las entidades de economía social midan y comuniquen el valor social que generan? (estadísticas sectoriales, herramientas de rendición de cuentas).
- **Plano 3 — El modelo de Balance Social de REAS:** ¿adoptan o referencian los planes la herramienta específica de autoevaluación por principios que REAS ha desarrollado durante más de una década?

La respuesta es diferente en los tres planos para cada plan. La confusión entre ellos —tratar como "medición del impacto social" lo que en realidad es "seguimiento de la ejecución del plan" mediante indicadores cuantitativos convencionales— es uno de los hallazgos más relevantes del análisis.

6.1. Estrategia Española de Economía Social 2023-2027 (EEES)

Presencia y tipo de referencia a la medición del impacto

La EEES incorpora la medición del impacto de forma explícita y es el plan donde este objetivo aparece de manera más articulada, aunque también la más técnica. La Línea de actuación 5, dentro del Eje 1 de Visibilidad y participación institucional, tiene por objeto impulsar análisis para la medición del impacto económico y social de la ES. Es una de las 17 líneas de actuación de la estrategia y aparece en el primer eje, junto a la elaboración

de estadísticas (Línea 4), lo que la sitúa en la lógica de visibilización estadística del sector, no en la de transformación de las prácticas organizativas.

Respecto al seguimiento de la propia estrategia se indica que el seguimiento y evaluación de la EEES 2023-2027 se llevará a cabo en el marco de la actividad del Consejo Estatal para el Fomento de la Economía Social, con frecuencia anual, analizando tanto los resultados de los indicadores cuantitativos establecidos como la información cualitativa relevante. La evaluación intermedia presentada en 2026 confirma que este mecanismo está operativo: refleja un alto grado de ejecución, con 199 avances registrados, el 45% de los objetivos intermedios cumplidos y el 90% de los finales ya alcanzados o en proceso. También aparece una referencia a marcos de certificación, entre las acciones específicas de la EEES se encuentra la definición de un marco común para la certificación de la Economía Social, que podría tener alguna vinculación con sistemas de medición del impacto, aunque sin especificar metodología concreta.

¿Se menciona o adopta el modelo de Balance Social de REAS?

No. La medición del impacto en la EEES se refiere a estadísticas sectoriales (empleo, facturación, número de entidades) y a análisis de impacto económico convencional, no al Balance Social de REAS como herramienta de autoevaluación de principios. La lógica es estadístico-económica, no axiológica. Las preguntas que orienta son "¿cuánto empleo genera la ES?" y "¿cuánto PIB representa?", no "¿en qué medida las entidades de ES son coherentes con sus valores?".

6.2. Estrategia de Economía Social de Extremadura 2025-2027

Presencia y tipo de referencia a la medición del impacto

La estrategia incorpora indicadores de seguimiento integrados dentro de cada eje estratégico, sin que exista un capítulo o sistema transversal de evaluación independiente. Entre ellos figuran indicadores sobre participación comunitaria, proyectos de innovación social, comercio justo y acuerdos con banca ética.

La medición del sector se realiza con indicadores estadísticos convencionales como el empleo, la facturación y el número de entidades. El propio documento reconoce sus limitaciones, la carencia de información estadística y la diversidad de concordancia entre las diferentes fuentes disponibles dificultan el ajuste detallado y pormenorizado. La alineación declarada con los ODS apunta a una lógica de impacto más amplia, pero en las secciones verificadas permanece en nivel declarativo. No se identifican mecanismos para que las propias entidades midan y comuniquen su valor social.

¿Se menciona o adopta el modelo de Balance Social de REAS?

No. REAS, la economía solidaria como tradición y el Balance Social están completamente ausentes del documento, tanto como referencia conceptual como herramienta promovida. Los actores que participaron en la elaboración son exclusivamente los de la economía social institucional (cooperativas agroalimentarias, sociedades laborales, Caja Rural), sin presencia de organizaciones vinculadas al movimiento de economía solidaria.

6.3. VI Pacto Regional por la Economía Social de Murcia 2025-2028

El VI Pacto murciano incluye una referencia significativa que conecta parcialmente con la cuestión del impacto. Entre las actuaciones destacadas está la puesta en marcha del Observatorio para la Contratación Responsable, una respuesta a la demanda de las empresas de inserción y centros especiales de empleo. Este Observatorio, aunque orientado principalmente a la contratación pública, implica alguna forma de medición del impacto de las cláusulas sociales. Asimismo, el VI Pacto dispone de Comisión de Seguimiento, seguimiento anual, indicadores cuantitativos y análisis cualitativo y de impacto de las políticas. Más relevante aún es que, en el contexto de la Capitalidad Española de la Economía Social 2025 celebrada en Murcia, se anunció la Presentación del Fondo de Impacto social, dotado de más de 400 millones para proyectos generadores de impacto social, lo que señala que el ecosistema murciano de ES está incorporando la lógica de la inversión de impacto, aunque como instrumento financiero más que como herramienta de autoevaluación organizativa.

¿Se menciona o adopta el modelo de Balance Social de REAS?

No. El Pacto murciano opera en la lógica de la economía social convencional y sus indicadores de seguimiento son cuantitativos (empleos creados, empresas nuevas). No hay referencia al Balance Social de REAS.

6.4. Plan Estratégico de Economía Social de Galicia Horizonte 2027 (EGAES H27)

La misión de la EGAES H27 es mejorar las competencias de las personas y las capacidades de las entidades de economía social para mejorar la sostenibilidad social, económica y ambiental de la Economía Social en Galicia. La triple sostenibilidad como misión implica alguna forma de medición multidimensional, aunque la información disponible no detalla el sistema concreto de indicadores aunque dispone de un cuadro

de mando y de planificación presupuestaria por actuaciones y anualidades. La Rede Eusumo, como instrumento de articulación del sector, realiza funciones de seguimiento y apoyo al ecosistema cooperativo gallego que pueden incluir alguna dimensión de medición del impacto. Sin embargo, no hay evidencia de que se adopte el Balance Social de REAS o un sistema equivalente de autoevaluación por valores. El objetivo de crear 4.000 empleos y 400 nuevas entidades, junto con el posicionamiento en sectores estratégicos, sugiere que los indicadores de seguimiento son principalmente cuantitativos y sectoriales.

¿Se menciona o adopta el modelo de Balance Social de REAS?

No hay evidencia disponible. Es destacable que REAS Galicia sí desarrolla el Balance Social en su ámbito, con un crecimiento visible de entidades participantes, pero esto ocurre al margen del plan estratégico de la Xunta y sin vinculación normativa con él.

6.5. PIMESA Andalucía 2023-2026

El PIMESA tiene la referencia más explícita al seguimiento estadístico de todos los planes analizados: el documento incorpora una serie de indicadores que describen el contexto actual con los problemas, necesidades y retos que debe afrontar el plan. Sin embargo, se trata de indicadores de contexto para el diagnóstico de partida, no de un sistema de medición del valor social generado por las entidades. Sus cuatro objetivos estratégicos son objetivos cuantitativos convencionales que se traducen en indicadores de ejecución del plan (número de medidas implementadas, gasto presupuestario ejecutado, empresas beneficiarias), no en indicadores de valor social o impacto transformador.

¿Se menciona o adopta el modelo de Balance Social de REAS?

No. El PIMESA es el plan que menos se aproxima a la medición del impacto en sentido amplio. Sus indicadores son estrictamente cuantitativos y orientados al seguimiento de la ejecución presupuestaria y el crecimiento del sector.

6.6. III Plan Fent Cooperatives de la Comunitat Valenciana 2025-2026

Este es el plan con el sistema de medición y seguimiento más sofisticado y transparente de todos los analizados, aunque centrado en el seguimiento de la ejecución del plan, no en la medición del valor social de las entidades. El plan desarrolla, una a una, las cincuenta medidas con detalle de los indicadores para su seguimiento, así como de los

centros gestores que intervienen en calidad de responsables, financiadores o colaboradores. También se señalan los ODS en los que tiene un mayor impacto cada una de las cincuenta medidas. La alineación con los ODS es la aproximación más sistemática a la medición del impacto de todos los planes analizados.

El tercer Plan pone el foco en el seguimiento, habiendo realizado un ejercicio de profunda revisión de los indicadores con el propósito de que sea viable la obtención de datos, de modo que se pueda evaluar de forma rápida y continua la ejecución del plan, lo que se considera imprescindible para garantizar su efectividad. Cobrará mucha importancia el seguimiento semestral que debe hacer el Consejo Valenciano del Cooperativismo. La evaluación sistemática del plan anterior, que se basó en fichas individualizadas para cada una de las medidas, detallando 97 indicadores de seguimiento, es evidencia de que el sistema de seguimiento se implementa efectivamente y no queda solo en el papel. La referencia a jornadas sobre "impacto social y territorial del cooperativismo" en las universidades valencianas muestra que el concepto de impacto social está presente en la cultura del plan, aunque más como concepto divulgativo que como sistema de medición formal de las entidades.

¿Se menciona o adopta el modelo de Balance Social de REAS?

No explícitamente. Sin embargo, el Fent Cooperatives III tiene el enfoque más próximo al espíritu del Balance Social de REAS entre todos los planes analizados, por tres razones: la alineación con ODS como marco de referencia para evaluar el impacto de cada medida; la cultura de evaluación sistemática y semestral; y la referencia al impacto social y territorial como dimensión relevante.

6.7. Análisis comparado de la medición del impacto en los planes y estrategias

Las principales conclusiones del análisis comparado son las siguientes.

- **Primera: No se acredita la adopción expresa del Balance Social de REAS en los seis planes examinados.** Esta constatación no implica que carezcan de indicadores, evaluaciones o instrumentos de seguimiento, ni excluye posibles usos voluntarios de la herramienta por entidades del territorio En todo caso, a conclusión es que, ninguno de los seis planes y estrategias analizados incorpora, menciona ni promueve el modelo de Auditoría/Balance Social de REAS como herramienta de medición del impacto social de las entidades de economía social. La herramienta del movimiento y los instrumentos de política pública operan en

ámbitos separados, sin comunicación formal entre sí. Esto es coherente con lo ya analizado en el caso de las normativas: la relación entre el Balance Social de REAS y el ordenamiento institucional es de convergencia práctica y reconocimiento discursivo, no de adopción normativa o programática.

- **Segunda: Existe una confusión sistemática entre tres tipos de medición.** Todos los planes que contemplan alguna forma de "medición del impacto" mezclan sin distinguir: el seguimiento de la ejecución del plan (indicadores de gestión: medidas ejecutadas, presupuesto gastado), la estadística del sector (datos macroeconómicos: empleo, facturación, número de entidades) y la medición del valor social generado por las entidades (indicadores de coherencia con valores, impacto en personas, comunidades y entorno). Solo la EEES distingue explícitamente estos planos y asigna una línea de actuación específica a la medición del impacto social del sector. El Fent Cooperatives añade la alineación con ODS como dimensión de impacto por medida.
- **Tercera: Los indicadores dominantes son cuantitativos y convencionales.** En todos los planes, los indicadores de referencia son el número de empleos creados, el número de empresas constituidas o consolidadas, el volumen de facturación del sector y el presupuesto ejecutado. Son los mismos indicadores que utilizaría cualquier política de fomento empresarial convencional. La ceguera respecto a las contribuciones más genuinas de la ESS (capital social generado, trabajo de cuidados sostenido, desigualdad corregida, huella ecológica reducida, democracia económica promovida) que señalamos al analizar las normativas se reproduce exactamente en los planes.
- **Cuarta: El Fent Cooperatives señala una dirección posible.** El sistema de seguimiento semestral del Fent Cooperatives (con fichas individualizadas por medida, indicadores verificables y alineación con ODS) es el referente más próximo a una cultura de medición del impacto que vaya más allá de los indicadores convencionales. Su evaluación sistemática del plan anterior, que contabilizó el grado de cumplimiento de 50 medidas con 97 indicadores y sus resultados concretos, es una práctica de rendición de cuentas pública que conecta con el espíritu de transparencia del Balance Social de REAS, aunque con una lógica diferente (eficiencia de las políticas públicas, no coherencia de los valores organizativos). Esta convergencia en la cultura de la evaluación, sin identidad metodológica, apunta hacia un terreno donde podría producirse en el futuro una articulación más explícita entre las herramientas del movimiento y los instrumentos de las políticas públicas.

Tabla 4: Análisis comparado de la medición del impacto en los planes y estrategias

Plan	Plano 1: Seguimiento del plan	Plano 2: Impacto social de las entidades	Plano 3: Balance Social REAS
EEES 2023-27	Sí — indicadores cuantitativos, evaluación anual	Sí — Línea actuación 5 (estadísticas e impacto ES)	No
Extremadura 2025-27	Sin datos suficientes	Sin datos suficientes	No
VI Pacto Murcia	Mínimo — indicadores de empleo creado	Incipiente (Fondo de Impacto, Observatorio)	No
EGAES Galicia H27	Implícito en objetivos cuantitativos	Triple sostenibilidad como misión	No
PIMESA Andalucía	Indicadores de contexto	Ausente	No
III Fent Cooperatives	Sí — el más robusto (97 indicadores, semestral, ODS)	ODS como marco de impacto por medida	No

7. Enfoque transformador, principios de la ESS y desarrollo sostenible en el marco normativo y de planes de la ES.

Para poder realizar el análisis de la presencia del enfoque transformador, los principios y el desarrollo sostenible que plantea la ESS es necesario clarificar que son tres elementos que no son equivalentes y que merecen ser distinguidos antes de valorarlos conjuntamente:

- El **enfoque transformador** remite a si las leyes y planes aspiran a cambiar el sistema económico o solo a mejorar la posición de determinadas organizaciones dentro de él. Es una pregunta sobre la *ambición sistémica* del marco normativo y programático.
- Los **principios y valores de la ESS** remiten a la coherencia entre los marcos normativos y la Carta de REAS 2022 como referente del movimiento. Es una pregunta sobre *alineamiento axiológico*.
- El **desarrollo sostenible** remite a si los marcos analizados incorporan las tres dimensiones —social, económica y ambiental— de manera integrada, y si lo hacen en consonancia con la Agenda 2030 o simplemente como barniz retórico. Es una pregunta sobre *coherencia sistémica con los límites planetarios y la justicia social*.

La valoración que sigue intenta responder a las tres dimensiones de forma integrada, reconociendo que se trata de un conjunto normativo y programático heterogéneo, con textos muy distintos entre sí en ambición, orientación política y marco conceptual.

7.1. El enfoque transformador: presente como excepción, ausente como regla

La primera y más importante conclusión del análisis es que el **enfoque transformador de la ESS está prácticamente ausente en el conjunto del marco normativo y programático español**, y allí donde aparece lo hace de forma marginal o incompleta.

La lógica dominante: fomento sectorial con lógica de competitividad

- El marco general está estructurado desde una lógica que podríamos llamar de **integración crítica con el mercado**: las entidades de economía social operan en el mercado capitalista, compiten en él, pero con reglas internas diferentes. El objetivo de la política pública es ayudarles a competir mejor, no cuestionar las reglas del juego.
- La Ley 5/2011 y su reforma por la Ley 1/2026 definen el campo, establecen principios orientadores genéricos y crean instrumentos de fomento. La Estrategia Española 2023-2027 tiene como objetivo central "mejorar la competitividad y las condiciones de actuación en el mercado de las empresas y entidades de Economía Social". El PIMESA andaluz aspira a "incrementar el tamaño de las empresas" y "aumentar las adjudicaciones de contratos públicos". El VI Pacto murciano fija como meta la creación de 6.000 empleos nuevos. El lenguaje es inequívoco: crecimiento, competitividad, visibilidad, empleo. No es el lenguaje de la transformación del sistema.
- Este diagnóstico no es moralmente negativo en sí mismo —reconocer y apoyar un sector con formas organizativas más democráticas y sostenibles es algo valioso—, pero sí debe reconocerse como cualitativamente diferente del enfoque transformador de la ESS, que no aspira solo a ser "un sector más" sino a disputar la hegemonía del modelo económico dominante.

Las excepciones: donde el enfoque transformador asoma

- Tres elementos normativos y programáticos muestran elementos de enfoque transformador genuino, aunque ninguno lo desarrolla de forma completa:
- **La Ley 9/2022 de La Rioja** es especialmente relevante porque reconoce jurídicamente la ESS, recoge valores afines a la tradición solidaria y contempla la participación y la medición del impacto social. La coproducción aparece en la exposición de motivos, sin que ello permita presentarla automáticamente como principio operativo autónomo.. Pero su implementación práctica es todavía incipiente y la distancia entre el texto normativo y la transformación real de las condiciones de las organizaciones solidarias riojanas sigue siendo considerable.
- **El Proyecto de Ley de Cataluña** va más lejos en el plano conceptual: el criterio de práctica como base de reconocimiento, los principios como requisitos de acreditación y la intercooperación como principio explícito apuntan hacia un marco que podría ser genuinamente transformador. Pero es todavía derecho en formación, sin efecto práctico verificable.

- **El III Plan Fent Cooperatives** es el instrumento de política pública más coherente con algunos valores de la ESS como la transición ecológica justa como eje estratégico, la economía de los cuidados como sector emergente, la equidad de género en gobernanza. Pero su alcance se limita al cooperativismo y no a la ESS en sentido amplio.
- Fuera de estas excepciones, el enfoque transformador está ausente. Más aún: en algunos planes (PIMESA andaluz, VI Pacto murciano) ni siquiera aparece como aspiración discursiva. La lógica es estrictamente de fomento sectorial.

La brecha entre discurso y sistema: el problema de la cooptación

- Un aspecto que merece atención particular es el riesgo de lo que la literatura sobre ESS denomina *social washing* o cooptación institucional: la incorporación del lenguaje de la economía social (personas sobre el capital, empleo digno, sostenibilidad) sin los mecanismos ni la ambición que darían sustancia a esos términos.
- Este riesgo se materializa de forma observable en el análisis. La EEES 2023-2027 usa el lenguaje de "motor de transformación" mientras articula objetivos de competitividad e internacionalización. El VI Pacto murciano declara que "no se trata solo de producir riqueza, sino de distribuirla de manera justa" mientras fija como indicador central el número de empleos creados. El PIMESA habla de "democratización de la economía" mientras sus medidas concretas son ayudas para aumentar el tamaño de las empresas.
- Esta relación entre discurso y medidas concretas no es exclusivo de España —es un fenómeno generalizado en las políticas de economía social europeas— pero en el análisis español resulta especialmente visible porque los planes más recientes han incorporado un vocabulario transformador sin modificar sustantivamente la lógica de sus objetivos e indicadores.

7.2. Los principios y valores de la ESS: presencia fragmentaria y asimétrica

Tomando los seis principios de la Carta 2022 de REAS como patrón de referencia, la valoración general del conjunto del marco normativo y programático es la siguiente:

El mapa de presencias

- **Compromiso con el entorno** es el principio con mayor presencia en el conjunto analizado, aunque de forma incompleta. El arraigo territorial, la lucha contra la

despoblación y el papel de la economía social en el desarrollo rural aparecen en casi todos los planes. Es el argumento político más efectivo para justificar las políticas de fomento ante las administraciones: "la economía social no se deslocaliza". Sin embargo, la dimensión más profunda de este principio como la construcción de ecosistemas económicos alternativos, los mercados sociales o la intercooperación como estrategia territorial, está ausente en todos los planes y en casi todas las leyes, con la única excepción parcial del Proyecto de Ley catalán.

- **Equidad** aparece principalmente en su dimensión de igualdad formal de género en el acceso al empleo y en los órganos de gobierno. Solo el Proyecto de Ley catalán y, en menor medida, el Fent Cooperatives incorporan algo de la dimensión feminista estructural que la Carta 2022 propone: revisar las estructuras internas de poder, redistribuir el trabajo de cuidados, garantizar la equidad salarial. La perspectiva feminista como transformación de las relaciones de poder dentro de las organizaciones de ESS es prácticamente invisible en el conjunto del marco.
- **Cooperación** está presente en una dimensión: la democracia interna de las organizaciones (principio central de la economía social clásica) y, en menor medida, la cooperación intersectorial como estrategia de competitividad. Pero la dimensión más rica de este principio en la Carta 2022, como la intercooperación como construcción colectiva de alternativas sistémicas, la articulación en redes transformadoras, la construcción de mercados sociales, solo aparece de forma explícita en el Proyecto de Ley catalán y en la Ley riojana (a través de la coproducción de políticas).
- **Trabajo digno** está presente en todos los planes en su dimensión más estrecha generación de empleo estable y de calidad, lucha contra la precariedad. La ampliación conceptual que la Carta 2022 propone (el trabajo como toda actividad que sostiene la vida, la centralidad de los cuidados, el reconocimiento del trabajo reproductivo) está prácticamente ausente, con la única excepción notable del Fent Cooperatives III, que identifica la economía de los cuidados como sector cooperativo estratégico.
- **Sostenibilidad ecológica** es el principio de mayor avance en los textos más recientes, lo que refleja la presión de la agenda climática europea. La EEES contempla la "transformación verde" de las entidades. El VI Pacto murciano la incorpora como eje estratégico. El Fent Cooperatives habla de "transición ecológica justa". Pero en todos los casos se trata de una sostenibilidad entendida

como eficiencia, reducción de huella y transición tecnológica, no como reconocimiento de los límites biofísicos del planeta, cuestionamiento del crecimiento como paradigma o reconocimiento de la naturaleza como sujeto de derechos. La sostenibilidad ecológica en profundidad filosófica está ausente del conjunto del marco.

- **Reparto justo de la riqueza** es el principio más ausente de todos. La no distribución de beneficios en función del capital y la aplicación de excedentes al fin social son elementos recogidos en la Ley 5/2011 como definición formal de la ES. Pero la dimensión más ambiciosa de este principio en la Carta 2022, referida a la equidad salarial, los circuitos de financiación solidaria, la justicia distributiva como horizonte y el cuestionamiento de la concentración de riqueza, está completamente ausente del conjunto del marco normativo y programático. Ningún plan fija objetivos relacionados con la brecha salarial intraorganizativa en las entidades de economía social.

La asimetría reveladora

El mapa de presencias y ausencias tiene una lógica interna que merece subrayarse: los principios presentes son los más compatibles con la integración en el mercado capitalista (arraigo territorial como factor de competitividad local, democracia interna como buen gobierno corporativo, empleo estable como argumento ante las administraciones laborales, eficiencia energética como reducción de costes). Los principios ausentes son los que cuestionan más frontalmente la lógica del mercado: el reparto justo de la riqueza implica redistribución; la sostenibilidad ecológica en profundidad implica límites al crecimiento; los cuidados como trabajo central implica revisar la contabilidad nacional. Esta asimetría no es accidental. Refleja la dinámica que la literatura sobre ESS ha identificado repetidamente: la institucionalización del campo tiende a retener lo que es funcional para el sistema y a descartar lo que lo cuestiona. El marco normativo y programático español es un ejemplo de manual de este proceso.

7.3. El desarrollo sostenible: incorporación ritual, ausencia sistémica

La presencia del desarrollo sostenible en el marco analizado presenta un patrón similar al de los principios de la ESS: incorporación del lenguaje, ausencia de la lógica sistémica.

Los ODS como marco de referencia: avance real pero insuficiente

- El Fent Cooperatives III es el plan que más explícitamente integra los ODS como marco de referencia, señalando el impacto de cada una de sus 50 medidas en los objetivos correspondientes. La EEES contempla en su Línea 18 el apoyo a la incorporación de los ODS en las entidades de ES. El Proyecto de Ley catalán se alinea explícitamente con el Plan de Acción Europeo para la Economía Social, que a su vez se vincula a los ODS.
- Esta incorporación de los ODS es un avance real respecto a los marcos anteriores: introduce dimensiones que los indicadores convencionales ignoraban (desigualdad, acción climática, vida sostenible) y crea un lenguaje compartido con la agenda internacional. Sin embargo, la forma en que se incorporan los ODS en los planes analizados tiende a ser aditiva —se señalan los ODS en que impacta cada medida como ejercicio de alineamiento externo— más que constitutiva —donde los ODS orienten la propia definición de los objetivos del plan desde el inicio—. La diferencia es entre "esta medida contribuye al ODS 8" (alineamiento retórico) y "el ODS 13 (acción climática) determina que no puede haber política de economía social que no incorpore la urgencia climática como criterio transversal" (integración sistémica).

Las tres dimensiones del desarrollo sostenible: integración incompleta

La agenda del desarrollo sostenible implica la integración de las dimensiones económica, social y ambientales desigual entre los instrumentos examinados. Su formulación en objetivos y ejes estratégicos no garantiza, por sí misma, la existencia de indicadores capaces de verificar cambios sociales y ecológicos atribuibles a las actuaciones:

- La **dimensión económica** es la dominante y más desarrollada en todos los planes: empleo, facturación, competitividad, crecimiento del sector. Es el terreno en que los planes se sienten más seguros y disponen de mejores indicadores.
- La **dimensión social** está presente en la mayoría de los planes a través del binomio empleo-inclusión: la economía social como herramienta de inserción laboral de colectivos vulnerables, como factor de cohesión social, como alternativa a la precariedad. Es la segunda dimensión en desarrollo. Sin embargo, la dimensión social en sentido más amplio —justicia distributiva, democratización de las relaciones económicas, redistribución del poder— está prácticamente ausente.
- La **dimensión ambiental** es la más reciente en incorporarse y la más superficialmente integrada. Aparece principalmente en los planes más recientes

(EEES 2023, VI Pacto Murcia, Fent Cooperatives III) y casi siempre en clave de transición verde, eficiencia energética y economía circular. La integración sistémica de los límites planetarios como marco que condiciona las propias metas de crecimiento del sector está completamente ausente.

- Una señal particularmente reveladora: en ninguno de los seis planes aparece referencia al decrecimiento, a los límites al crecimiento o a la posibilidad de que los modelos de economía social contribuyan a formas de prosperidad que no requieran crecimiento cuantitativo indefinido. Sin embargo, estos conceptos son centrales tanto en la Carta 2022 de REAS como en la agenda del desarrollo sostenible genuino. Esta ausencia revela que el marco sigue operando dentro del paradigma del crecimiento, simplemente con una coloración más "verde" y "social".

7.4. Valoración global

Articulando los tres planos de análisis, la valoración general puede formularse en forma de cinco proposiciones que intentan capturar la complejidad del cuadro.

1: El marco reconoce pero no transforma. El conjunto de leyes y planes analizados ha avanzado de forma indudable en el reconocimiento jurídico e institucional de la economía social como sector diferenciado con lógica propia. La Ley 5/2011, los planes autonómicos, la EEES y los pactos regionales representan décadas de trabajo político y social que ha conseguido poner a la economía social en el mapa de las políticas públicas españolas. Esto tiene valor real y no debe infravalorarse. Sin embargo, el reconocimiento no ha venido acompañado de transformación. Las condiciones estructurales en que operan las entidades de economía social —el mercado financiero, el mercado de trabajo, la contratación pública, el sistema fiscal— siguen diseñadas para y por el modelo de empresa capitalista convencional. Los planes de fomento trabajan en los márgenes de esas condiciones, sin cuestionarlas. El enfoque transformador de la ESS —que aspira a modificar las reglas del juego, no solo a operar mejor dentro de ellas— está prácticamente ausente de los marcos de política pública vigentes.

2: La ESS como campo conceptual mantiene una orientación transformadora más amplia que buena parte del marco institucional. Existe una distancia estructural entre el campo conceptual de la ESS (tal como lo elabora la Carta 2022 de REAS, el Proyecto de Ley catalán o la Ley riojana en su mejor formulación) y el campo institucional que se articula en los planes de fomento y en las leyes de economía social convencional. Esta distancia no es un fallo que deba corregirse necesariamente: puede ser una condición de

posibilidad del potencial crítico de la ESS. Si el marco de la ESS fuera completamente asimilado por el marco institucional, probablemente habría perdido su capacidad de interrogar los fundamentos del modelo económico dominante. La tensión entre la dimensión de movimiento social de la ESS y su dimensión de política pública es constitutiva del campo y no resoluble sin pérdida de algo valioso en uno u otro lado.

3: El gradiente autonómico es significativo y creciente. El análisis revela una brecha creciente entre comunidades autónomas en la ambición y el enfoque de sus marcos de política de economía social. En un extremo, La Rioja con su Ley 9/2022 y Cataluña con su Proyecto de Ley; en el otro, Andalucía con el PIMESA más orientado al fomento empresarial convencional. Esta diversidad es estructuralmente propia del Estado autonómico, pero tiene consecuencias para la ciudadanía y las entidades de ESS: el reconocimiento de sus valores, el acceso a instrumentos de fomento y la posibilidad de desarrollar prácticas transformadoras dependen en parte significativa del territorio en que se ubiquen.

4: La sostenibilidad ecológica es la dimensión emergente más prometedora y más incompleta. De los tres planos de la pregunta (enfoque transformador, principios ESS, desarrollo sostenible), la sostenibilidad ecológica es la dimensión con mayor dinamismo en el marco más reciente: aparece en los planes aprobados desde 2022 con una insistencia que no tiene precedente en la historia de la política de economía social española. La urgencia climática está produciendo efectos reales en la agenda de los planes, aunque todavía de forma superficial. Esta evolución es prometedora porque abre un espacio para conectar la agenda de la ESS con los movimientos ecologistas y de justicia climática, que son los que más explícitamente cuestionan el modelo de crecimiento. Si la integración de la sostenibilidad ecológica en los planes de ESS va más allá de la eficiencia energética y comienza a incorporar debates sobre el decrecimiento, los límites al crecimiento y la naturaleza como sujeto de derechos, se habrá dado un paso cualitativamente diferente. Por ahora, el marco está en el umbral de ese paso, pero no lo ha dado.

5: La medición del valor social es el eslabón perdido. Una conclusión transversal de todo el análisis es que la ausencia de sistemas de medición del valor social coherentes con los principios de la ESS es uno de los límites más importantes del marco normativo y programático. Sin herramientas que midan lo que la ESS realmente aporta, las políticas de fomento seguirán usando los indicadores del modelo que pretenden superar: empleo, facturación, número de empresas. El Balance Social de REAS es la herramienta más desarrollada disponible para superar esta limitación.

El conjunto del marco normativo y programático analizado puede caracterizarse, de forma sintética, como un **marco en el que el reconocimiento institucional avanza más que la integración sistemática de instrumentos transformadores**, en el que:

- Los **logros reales** son el reconocimiento jurídico del sector, la consolidación de instrumentos de fomento, la visibilidad estadística creciente, la incorporación gradual de dimensiones de sostenibilidad y género, y la existencia de algunos textos normativos (Ley riojana, Proyecto de Ley catalán) que señalan direcciones más ambiciosas.
- Las **ausencias estructurales** son la lógica transformadora que cuestiona las reglas del sistema y no solo las posiciones dentro de él; la integración sistémica de los principios de la Carta 2022 de REAS, especialmente los más radicales (reparto justo de la riqueza, sostenibilidad ecológica en profundidad, trabajo de cuidados); la integración sistemática de la medición del valor social más allá de los indicadores de ejecución y actividad; y la articulación entre las políticas públicas de ES y las organizaciones del movimiento de ESS como agentes de cambio, no solo como beneficiarios de fomento.
- El proceso de actualización que registran los textos más recientes al incorporar la sostenibilidad ambiental, la igualdad de género, los ODS, la economía de cuidados es real pero incompleto. Incorpora objetivos y medidas que pueden contribuir a la transformación, pero no acredita todavía una modificación sistémica y generalizada de la lógica de los instrumentos.. El salto desde el reconocimiento hasta la transformación sistémica que la ESS como proyecto político aspira a producir sigue siendo, en el conjunto del marco analizado, más un horizonte enunciado que un proceso en curso.

Referencias

Marco normativo estatal

Ley 5/2011, de 29 de marzo, de Economía Social. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 76, de 30 de marzo de 2011. Disponible en: https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2011-5708

Ley 1/2026, de 8 de abril, integral de impulso de la economía social. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 87, de 9 de abril de 2026. Disponible en: https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2026-7967

Ley 27/1999, de 16 de julio, de Cooperativas. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 170, de 17 de julio de 1999. [Modificada por la Ley 1/2026.] Disponible en: https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1999-15681

Ley 44/2007, de 13 de diciembre, para la regulación del régimen de las empresas de inserción. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 299, de 14 de diciembre de 2007. [Modificada por la Ley 1/2026.] Disponible en: https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2007-21492

Ley 6/2016, de 4 de mayo, de la economía social de Galicia. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 140, de 10 de junio de 2016; *Diario Oficial de Galicia*, núm. 91, de 13 de mayo de 2016. Disponible en: https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2016-5943

Ley 3/2022, de 13 de junio, de Economía Social de Canarias. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 163, de 8 de julio de 2022; *Boletín Oficial de Canarias*, núm. 120, de 21 de junio de 2022.

Ley 7/2022, de 1 de diciembre, de Economía Social de Aragón. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 20, de 24 de enero de 2023; *Boletín Oficial de Aragón*, núm. 235, de 9 de diciembre de 2022.

Ley 9/2022, de 20 de julio, sobre economía social y solidaria de La Rioja. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 190, de 10 de agosto de 2022. Disponible en: https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2022-13067

Ley 10/2018, de 22 de noviembre, del Tercer Sector Social de Extremadura. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 305, de 20 de diciembre de 2018; *Diario Oficial de Extremadura*, núm. 226, de 26 de noviembre de 2018.

Decreto Legislativo 2/2015, de 15 de mayo, del Consell, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Cooperativas de la Comunitat Valenciana. *Diari Oficial de la Comunitat Valenciana*, núm. 7529, de 18 de mayo de 2015.

Generalitat de Catalunya. Projecte de Llei de l'Economia Social i Solidària de Catalunya (en tramitación parlamentaria, aprobado por el Govern el 21 de enero de 2025). Anteproyecto de 1 de marzo de 2024 disponible en: https://treball.gencat.cat/web/shared/Transparencia/normativa-en-tramit/EMT/en-tramit/lleis/llei-economia-social-solidaria-Catalunya/

Instrumentos normativos europeos e internacionales

Comisión Europea (2021). Plan de Acción para la Economía Social. Comunicación COM(2021) 778 final, de 9 de diciembre de 2021. Bruselas: Comisión Europea. Disponible en: https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1537&langId=es

Parlamento Europeo (2022). Resolución sobre la economía social: un modelo empresarial clave para una transición justa (2021/2237(INI)), de 6 de julio de 2022.

Organización Internacional del Trabajo (2002). Recomendación núm. 193 sobre la promoción de las cooperativas. Ginebra: OIT. Disponible en: https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:R193

Naciones Unidas (2023). Resolución A/77/L.60 de la Asamblea General sobre la promoción de la economía social y solidaria para el desarrollo sostenible, de 18 de abril de 2023. Nueva York: ONU.

Planes y estrategias de fomento de la economía social

Ministerio de Trabajo y Economía Social (2023). Estrategia Española de Economía Social 2023-2027. Aprobada por Acuerdo del Consejo de Ministros de 11 de abril de 2023. Publicada mediante Resolución de 17 de mayo de 2023, de la Secretaría de Estado de Empleo y Economía Social. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 130, de 1 de junio de 2023. Disponible en: https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2023-13033

Junta de Extremadura. Consejería competente en materia de economía social (2025). Estrategia de Economía Social de Extremadura 2025-2027. Badajoz: Junta de Extremadura / Cátedra de Economía Social y Cooperativismo, Universidad de Extremadura. ISBN: 978-84-09-76885-1. https://www.juntaex.es/documents/77055/406857/Estrategia+de+Econom%C3%ADa+Social+de+Extremadura+%281%29.pdf/75f6ce79-9c53-fa10-4568-c99476e9026f?t=1762940346051

Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (2025). VI Pacto Regional por la Economía Social 2025-2028: "Una economía al servicio de las personas". Firmado el 22 de febrero de 2025. Murcia: Gobierno Regional / Ucomur / Ucoerm / Fecoam / Amusal / Fecamur / Crysalia.

Xunta de Galicia. Consellería de Emprego, Comercio e Emigración (2024). Estratexia Galega de Economía Social Horizonte 2027 (EGAES H27). Santiago de Compostela: Xunta de Galicia. Disponible en: https://estratexiaeconomiasocial.gal/

Junta de Andalucía. Consejería de Empleo, Empresa y Trabajo Autónomo (2023). Plan Estratégico para el Impulso y la Modernización de la Economía Social en Andalucía 2023-2026 (PIMESA). Aprobado por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 24 de octubre de 2023. *Boletín Oficial de la Junta de Andalucía*, núm. 207, de 30 de octubre de 2023. Disponible en: https://www.juntadeandalucia.es/boja/2023/207/1

Consell Valencià del Cooperativisme / Concoval (2025). III Plan 'Fent Cooperatives': Plan de apoyo y fomento del cooperativismo en la Comunitat Valenciana 2025-2026. Redactores: Belén Català Estada, Rafael Chaves Ávila (IUDESCOOP/CIRIEC-España), Nardi Alba Benaches (Concoval), Adrián Broz Lofiego y Ángel García Ortiz (Florida Universitària). Aprobado en marzo de 2025. Disponible en: https://concoval.es/wp-content/uploads/2025/09/Fent-Cooperatives-2025-2026-CAST.pdf

Documentos REAS

REAS Red de Redes de Economía Alternativa y Solidaria (2022). Carta de Principios de la Economía Solidaria [versión actualizada; versiones anteriores: 1995, 2000, 2011]. Madrid: REAS Red de Redes. Disponible en: https://reas.red/carta-de-economia-solidaria/

REAS Red de Redes de Economía Alternativa y Solidaria (publicación anual). Informe de Auditoría/Balance Social. Madrid: REAS Red de Redes. Edición 2025 (datos ejercicio 2024) disponible en: https://reas.red/informe-de-auditoria-balance-social-2025/

Xarxa d'Economia Solidària de Catalunya – XES (publicación anual). Balance Social de la XES. Barcelona: XES. Disponible en: https://xes.cat/balancesocial/

Recursos de actualización y seguimiento

CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa. Revista académica de acceso abierto. Principal referencia en español del campo. Valencia: Universitat de València. Disponible en: https://ojs.uv.es/index.php/ciriecespana

Portal de la Economía Solidaria (economiasolidaria.org). Biblioteca, noticias y recursos del movimiento de economía solidaria en España. Disponible en: https://www.economiasolidaria.org

Repositorio de publicaciones de HEGOA. Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional, Universidad del País Vasco. Disponible en: https://publicaciones.hegoa.ehu.eus

CIRIECSTAT – Portal Estadístico de la Economía Social. Estadísticas y publicaciones sobre economía social en España y Europa. Disponible en: https://ciriecstat.com

Observatorio Español de la Economía Social y del Trabajo Autónomo. Recursos, análisis y seguimiento de novedades legislativas y académicas del campo. Disponible en: https://observatorioeconomiasocial.es

Portal de Legislación de CEPES. Confederación Empresarial Española de la Economía Social. Legislación estatal y autonómica actualizada. Disponible en: https://www.cepes.es/legislacion

Ministerio de Trabajo y Economía Social. Portal de Economía Social. Marco normativo, estrategias y estadísticas del sector en España. Disponible en: https://www.mites.gob.es/EconomiaSocial/

REAS Red de Redes de Economía Alternativa y Solidaria. Carta de Principios, Auditoría Social, recursos del movimiento. Disponible en: https://reas.red



reas.red/coopublic
coopublic@reas.red
@reas_red

coopublic
políticas públicas
desde la ESS

forma parte de:
reas
redes de economía
alternativa y solidaria

Esta publicación ha sido realizada con el apoyo financiero del Ministerio de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030. El contenido de dicha publicación es responsabilidad exclusiva de la entidad subvencionada y no refleja necesariamente la opinión del Ministerio de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030.

GOBIERNO DE ESPAÑA
MINISTERIO DE DERECHOS SOCIALES, CONSUMO Y AGENDA 2030
DIRECCIÓN GENERAL DE AGENDA 2030
AGENDA 2030