

2. GENERALITAT CATALUÑA. RESERVA DE MERCADO.

RESUMEN:

La Generalitat de Cataluña mediante la Ley 7/2004 de 16 de julio, de medidas fiscales y administrativas, ha establecido que todos sus Departamentos, empresas públicas y organismos autónomos, realicen una reserva de hasta el 20% de sus contratos menores y negociados para ser adjudicados a centros de inserción laboral de disminuidos¹ y empresas de inserción sociolaboral.

REGULACIÓN:

Resumen extractado del artículo 35 de la Ley 7/2004 de 16 de julio, titulado “Fomento de los objetivos sociales en la contratación”:

Los departamentos, los organismos autónomos y las empresas públicas de la Generalidad deben reservar determinados contratos administrativos de obras, suministros o servicios a centros de inserción laboral de disminuidos, empresas de inserción sociolaboral, o a entidades sin afán de lucro que tengan como finalidad la integración laboral o social de personas con riesgo de exclusión social.

Los objetos contractuales susceptibles de reserva son las obras y servicios de conservación y mantenimiento de bienes inmuebles; los servicios de mensajería, correspondencia y distribución, de artes gráficas, de limpieza y lavandería, de restauración y de recogida y transporte de residuos, y los servicios y suministros auxiliares para el funcionamiento de la Administración. Sin embargo, los órganos de contratación pueden ampliar la reserva a otros objetos contractuales, dependiendo de la adecuación de las prestaciones a las peculiaridades de los centros, empresas y entidades a que se refiere el presente artículo.

Los contratos reservados son exclusivamente los adjudicados como contrato menor o por procedimiento negociado por razón de la cuantía económica, de acuerdo con los umbrales establecidos por la legislación de contratos de las administraciones públicas.

El Gobierno debe fijar, al inicio de cada ejercicio, la cuantía económica de la reserva social que debe aplicar cada departamento, incluyendo los organismos o empresas públicas vinculadas o dependientes. El importe fijado no debe superar el 20% del importe contratado en el ejercicio anterior mediante contratos menores o procedimientos negociados por razón de la cuantía.

Las entidades que integran la Administración local de Cataluña pueden aplicar la reserva social establecida por el presente artículo en los términos que establezca el acuerdo correspondiente del pleno de la corporación.

PROCESO:

- Las entidades que trabajan con personas discapacitadas y las empresas de inserción impulsan la propuesta y aúnan esfuerzos conjuntos desde la Mesa (Taula) del Tercer Sector. El Departamento de Bienestar Social y Familia, juega también un papel clave, receptivo con las entidades y dinamizador hacia el Gobierno catalán.
- Por medio de la Ley 31/2002 de 30 de diciembre, se establece de manera genérica la reserva, pero indicando que el Gobierno establecería el porcentaje o importe objeto de la misma.
- En el año 2003 se va diseñando el procedimiento a aplicar:

¹ Recogido así literalmente. Aunque resulte peyorativo e incorrecto así se traduce al castellano en textos oficiales. Entiéndase como personas con discapacidad.

- Se solicita de cada Departamento que cuantifique y comunique cuál ha sido el importe adjudicado mediante contrato menor y negociado en el ejercicio anual.
- En febrero de 2003 se constituye un grupo de trabajo formado por representantes de los distintos departamentos que puedan facilitar información y coordinar su aplicación: Bienestar Social, Trabajo, Industria, Comercio y Turismo, y Presidencia.
- El Departamento de Bienestar Social depura datos sobre las empresas y su actividad concreta, con el objetivo de elaborar un listado y distribuirlo.
- En marzo de 2003 se reúnen los responsables de las unidades de contratación de todos los departamentos para fijar criterios y ser informadas de las empresas aptas para ser contratadas.
- En 2004, la citada Ley fija en un máximo del 20% el porcentaje de reserva para empresas de inserción, aplicándose desde el año 2005.

GESTIÓN:

- La adjudicación de contratos menores y negociados permiten una amplia libertad de elección para los poderes públicos. Son los umbrales económicos los que delimitan la facultad de utilizarlos: en el contrato menor hasta 30.000 euros para obras y 12.000 euros para el resto de contratos; en el caso del negociado hasta 60.000 euros para obras y productos consumibles y 30.000 euros para el resto. Téngase en cuenta que ambos procedimientos suponen tan sólo una pequeña parte del volumen total de contratación, puesto que no afecta a subastas, ni concursos, ni procedimiento negociado con publicidad.
- Es el Gobierno al inicio de cada ejercicio presupuestario quien indica a cada Departamento el porcentaje mínimo de reserva que debe cumplir sobre el total adjudicado el año anterior, y cada Departamento debe comunicarlo a sus organismos autónomos y empresas públicas vinculadas o dependientes.
- El sistema es descentralizado y es la Sección de Compras de cada Departamento la responsable de cumplir el mandato legal. Así, cada Departamento está obligado por ley a contratar con empresas de inserción hasta el 20% del volumen de contratación que el ejercicio anterior adjudicó mediante ambos procedimientos.
- Para ejecutarlo deben analizar sus contratos, los productos y servicios que precisan y comprobar cuáles son susceptibles de ser prestados o ejecutados por estas entidades.
- El Secretario General de cada Departamento debe emitir un informe² semestral indicando el importe adjudicado, tipo de contratos y el sector de actividad, que se remite al Secretario General del Departamento de Economía y Finanzas, también Presidente de la Junta Consultiva de Contratación.
- Es el Consejero de Economía y Finanzas quien semestralmente informa al Gobierno del grado de cumplimiento de los objetivos fijados.
- Si un Departamento supera la cifra de reserva asignada, la diferencia computa a los efectos de asumir la cifra global de reserva del conjunto.
- La coordinación se dirige desde la Junta Consultiva de Contratación, habiéndose formado un Grupo de Trabajo con un representante de cada Departamento.
- Para facilitar la contratación, el Departamento de Bienestar Social distribuyó un directorio inclusivo de las empresas, su sector de actividad y listado de productos o servicios, clasificación empresarial si la tuvieran, así como ubicación y contacto. También reenvían folletos y publicidad de las empresas de inserción.
- Además se creó una página web³ financiada por Fundación Un Sol Món de Caixa Catalunya donde aparece toda esta información y facilita la contratación de estas empresas.

² Se adjunta en el anexo la ficha tipo que debe remitirse.

³ <http://www.comprasocial.net/>

- En la práctica, no se distingue entre empresas de personas con discapacidad (Centros Especiales de Empleo) o empresas de inserción para personas en situación o riesgo de exclusión social. No se establece tampoco un porcentaje según el colectivo beneficiario ni existen datos diferenciados sobre la adjudicación a unos u otros.
- Se aprecia una clara fidelización y repetición de las contrataciones con aquellas empresas de inserción que prestan los servicios o ejecutan las obras satisfactoriamente.

RESULTADOS

- Para el año 2005 la reserva de contratos para el conjunto de la Generalitat se estableció mediante Acuerdo de Gobierno en la cuantía de seis millones de euros.
- No existen datos exactos que cuantifiquen el empleo de inserción que dicho volumen de contratación generó, pero es estima en más de 300 personas.

ANÁLISIS

La Ley catalana supone un verdadero hito en la consecución de una de las demandas más reiteradas por las empresas de inserción como es el mercado tutelado mediante una reserva de mercado.

Resulta además muy destacable el hecho de que en el objetivo de inserción laboral no sólo participen los Departamentos de Bienestar Social y Trabajo sino todos ellos, incorporando la política social de manera transversal en la actuación de los poderes públicos, y produciendo por añadidura un factor de sensibilización y corresponsabilidad que partiendo de una dimensión interna trasciende del propio ámbito de la Administración.

Muy importante resulta la capacidad de transferencia y replicabilidad de esta medida en otras administraciones públicas, ya que esta regulación puede llevarse a cabo por unidades administrativas de distintos niveles, bien un Gobierno como es el caso, pero también Diputaciones, organismos autónomos, empresas públicas y municipios. Especialmente para estos últimos supone una política fácil de implementar y francamente sencilla en su gestión.

Resultando por completo plausible la iniciativa, advertimos de la importancia previa de realizar un riguroso análisis sobre las empresas de inserción del territorio, los sectores en los que operan, su capacidad y calidad de servicio, los productos y servicios que ofrecen, así como la operatividad en el ámbito geográfico concreto. Tras muchos años de esfuerzo existe una regulación que considera el beneficio que las empresas de inserción producen a la sociedad, pero no confundamos los deseos con la realidad: si deseamos aplicar una política duradera y efectiva, debemos tener la seguridad de que existe la capacidad de responder adecuadamente a esta reserva, en caso contrario pudiera resultar ineficaz y desvirtuarse su potencial para el futuro.

Hecha la advertencia, destacamos que la normativa actual de contratos ha regulado expresamente esta posibilidad de reserva de una parte del mercado público⁴, constituyendo sin duda una magnífica política el ámbito de la inserción laboral, cuyos resultados y eficiencia deben destacarse, debido a la proporción entre el esfuerzo necesario y los empleos de inserción generados.

DOCUMENTACIÓN COMPLEMENTARIA EN EL CD-ROM

⁴ Ver apartado de Análisis Jurídico referido al Mercado Tutelado.

- Ley 7/2004 de 16 de julio, de medidas fiscales y administrativas, que regula la reserva de mercado.
- Ficha utilizada como cuadro de análisis de situación por los Departamentos para la implementación de la medida de reserva de contratos.
- Acuerdo del Gobierno de Cataluña por el que se fija la cuantía de reserva de contratos a empresas de inserción para el año 2005 en seis millones de euros.