



OBSERVATORIO
INDUSTRIAL DEL
SECTOR TEXTIL
Y DE LA CONFECCIÓN

GUÍA DE COMPRAS PÚBLICAS TEXTILES PARA LA ADMINISTRACIÓN LOCAL



ÍNDICE

CAPITULO 1. El mercado de compras públicas textiles	4
1.1 - El mercado de compras públicas textiles ⁽¹⁾	4
1.2 Los productos. Algunos aspectos técnicos	7
CAPITULO 2. Como mejorar el medio ambiente en la contratación pública de productos textiles	14
2.1 Introducción.....	14
2.2 La integración de los criterios medioambientales en las Compras Públicas(2).....	15
2.3 La Contratación Pública Ecológica (CPE) para los productos textiles.	19
2.4 Informe sobre las CPE en el textil	26
CAPITULO 3. Los criterios sociales en la contratación pública	29
3.1 Introducción.....	29
3.2 Como introducir criterios sociales en la contratación pública.....	30
CAPITULO 4. La compra pública textil como impulso a la innovación.....	45
4.1 Introducción	45
4.2 Situación actual.....	45
4.3 Recomendaciones prácticas.	57
4.4 Propuestas.....	72
CAPITULO 5. Notas.....	79

PRESENTACIÓN

La presente GUÍA DE COMPRAS PÚBLICAS TEXTILES PARA LA ADMINISTRACIÓN LOCAL es fruto de los esfuerzos del OBSERVATORIO INDUSTRIAL DEL SECTOR para dar a conocer este mercado a los agentes económicos: compradores públicos y empresas, como vía de mejora de la presencia de las empresas textiles en el mismo. Así el Observatorio, realizó un estudio sobre dicho mercado y organizó una jornada de presentación (Madrid, enero 2009).

La presente Guía intenta dar a conocer algunos aspectos prácticos, especialmente los surgidos a partir de la Ley 30 /2007 que representa un cambio importante en el marco regulativo de las compras públicas. Sin embargo, se ha priorizado aspectos menos desarrollados hasta ahora como son los referidos al papel de las compras públicas como impulsoras de la innovación.

Los miembros del Observatorio agradecen la colaboración de **ACTE** (Asociación de Colectividades Textiles Europeas), del centro tecnológico **AITEX** y de **CITYC** (Centro de Información Textil y de la Confección, A. I. E.) en la realización del presente estudio.

CAPITULO 1. El mercado de compras públicas textiles

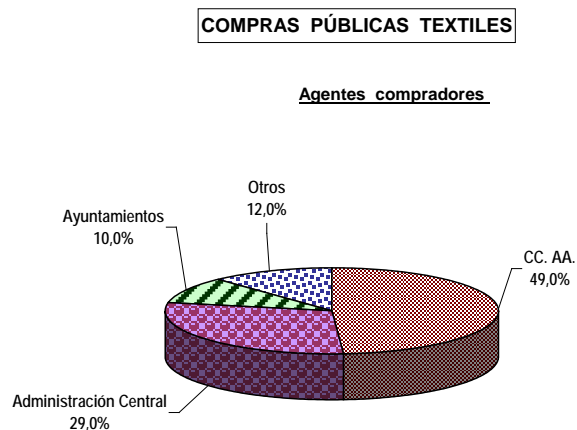
1.1- El mercado de compras públicas textiles⁽¹⁾

El mercado de compras públicas de productos textiles se concreta básicamente en los siguientes productos:

- Vestuario de uniformidad, básicamente para fuerzas armadas, fuerzas y cuerpos de seguridad, sanidad, empresas públicas, etc.
- Lencería (ropa de cama, mesa, baño, etc.), para establecimientos hospitalarios, servicios asistenciales, fuerzas armadas, etc.
- Material sanitario textil, como vendas, gasas, apósitos, artículos para incontinencia, etc.
- Otros artículos textiles.

El volumen de compras públicas textiles se estima en 600 millones € en 2008, de las cuáles un 10 % corresponden a la Administración Local.

La distribución de las compras por agentes compradores es la siguiente:



- Como se ve las Comunidades Autónomas son las que compran más productos textiles, centrados, básicamente, en el campo de la sanidad cuya gestión tienen transferida desde 2001.
- La Administración Local (Diputaciones y Municipios) representan un 10 % de las compras públicas textiles en 2008.
- El gasto de los ayuntamientos se concentra en el apartado de vestuario general (sin policía) y en el equipamiento para la policía local. Ambos conceptos superan el 80 % de las compras.
- Las Diputaciones provinciales tienen un papel muy secundario en las compras públicas textiles, teniendo en cuenta que muchas de sus competencias han sido integradas en las respectivas Comunidades Autónomas.

COMPRAS DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL EN PRODUCTOS TEXTILES

	MILLONES €	%
VESTUARIO EN GENERAL	21,5	43,6
VESTUARIO POLICÍA LOCAL	13,8	28,0
P.E. INCENDIOS	5,2	10,5
SANIDAD	4,8	9,7
OTROS PRODUCTOS	4,0	8,1
TOTAL	49,3	100

Fuente: Datos de los concursos públicos. 2008.

- Dado que muchas compras se ejecutan a través de adjudicación directa por su bajo importe, se ha estimado este tipo de contratación en 15 millones €, con lo que el total de compras públicas textiles de la Administración local puede evaluarse en 64 millones de €.

1.2 Los productos. Algunos aspectos técnicos

La mayoría de compras públicas textiles en el ámbito local se encuadran dentro del concepto de uniformidad, es decir vestuario que identifica la persona que lo lleva como perteneciente a una determinada institución, en este caso una corporación local.

También hay otro tipo de compras textiles referentes al vestuario profesional, que es el que se utiliza por las personas que desarrollan un tipo concreto de trabajo, como jardineros, cocineros, etc.

En este caso este tipo de vestuario tiene que tener unas características que lo hagan adecuado para el desempeño del citado trabajo.

En la compra de vestuario por parte de la Administración Pública hay que tener en cuenta cual de los dos tipos de artículos se trata:

- Adquisición de uniformidad o laboral habitual, sin necesidad de cubrir ningún riesgo específico, pero si exigiendo una correcta calidad.
- Adquisición de equipos de protección individual: EPI's.

En cualquiera de los dos casos, es conveniente recopilar en un Pliego de Prescripciones Técnicas – PPT, las exigencias o características que deben cumplir las prendas para garantizar el uso adecuado. A continuación se detallan los aspectos mínimos a considerar para la elaboración de los PPT para cada caso.

Adquisición de Uniformidad Habitual

Para la compra pública de vestuario destinado a la uniformidad habitual, la administración competente debería tener en cuenta los siguientes aspectos, para garantizar la calidad de las prendas:

- Aspectos de confección.
- Emblemas y complementos.
- Tallaje y tolerancias.
- Presentación, embalaje y etiquetado.
- Restricción de sustancias y preparados químicos.
- Características técnicas.
- Control de calidad sobre prendas.
- Aspectos ambientales y de responsabilidad social.

Aspectos de confección: para garantizar que la prenda tiene la calidad, durabilidad y confortabilidad adecuada, se deben establecer las propiedades adecuadas para su confección, como son:

- Disposición de cada uno de los tejidos.
- Medidas, posición y forma de unión de cada una de las partes que componen las prendas.
- Costuras.
- Fornituras (cremalleras, botones, cierres, etc.).
- Requisitos de confección (costuras y puntadas).
- Aspectos de confort.

Emblemas y complementos: para también establecer claramente como deben ser los elementos que se emplean para la imagen corporativa de la administración competente, deben indicarse las propiedades de estos accesorios:

- Descripción, materiales y diseño.
- Posición y características del tipo de unión con la prenda.

Tallaje y tolerancias: La Administración debe indicar las medidas y tolerancias de cada prenda según las tallas necesarias, unificando criterios para que las prendas se adecuen a los usuarios, independientemente del fabricante que las haya confeccionado.

Presentación, embalaje y etiquetado: Una recomendación en esta guía es también establecer en cada PPT como deben ser entregadas las prendas, el tipo de presentación, embalaje y etiquetado necesario, éste último incluyendo las exigencias según legislación “Etiquetado de Composición” y, de manera facultativa, el etiquetado de conservación.

Restricción de sustancias y preparados químicos: De acuerdo con el Reglamento (CE) Nº 1907/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo de 18 de diciembre de 2006 relativo al Registro, la Evaluación, la Autorización y la Restricción de las sustancias y preparados químicos (REACH), y sus sucesivas actualizaciones, se debe acreditar su cumplimiento, a tener en cuenta dependiendo de los materiales empleados en la fabricación de cada prenda.

Por otro lado, también se podría valorar, por parte de la Administración, las empresas que presenten sus artículos certificados por la Etiqueta Ecológica y de Salud Oeko-Tex Standard 100, por un laboratorio reconocido internacionalmente para determinar la ausencia de sustancias prohibidas o reguladas por la Ley, así como productos químicos que se conocen como perjudiciales para la salud.

Características técnicas: Cada Pliego de Prescripciones Técnicas específico debe recopilar las características y los métodos de ensayo normalizados a emplear para su determinación así como el valor aceptable y sus tolerancias, expresado en las unidades de medida recomendadas por las normas técnicas de referencia. Estas características se deberían desglosar en:

- Parámetros estructurales.
- Parámetros mecánicos.
- Parámetros de color.
- Parámetros de confort.
- Parámetros de impermeabilidad, si aplica.

Todos los informes técnicos deben ser emitidos por Laboratorios amparados por la acreditación UNE-EN ISO 17025.

Control de calidad sobre prendas: La Administración debería exigir en el PPT un estudio de la degradación de las prendas tras los procesos de lavado que considere oportunos y con las temperaturas recomendadas, tomando atención en aspectos como:

- Degradación del color.
- Estabilidad dimensional de la prenda.
- Aparición de cualquier alteración estructural o de confección en el artículo.
- Cualquier otra anomalía detectada.

Estos estudios deben ser emitidos por Laboratorios amparados por la acreditación UNE-EN ISO 17025.

Adquisición de Equipos de Protección Individual - EPIs

Los EPIs son dispositivos que utilizan las personas para protegerse contra uno o varios riesgos que puedan amenazar su salud o seguridad.

Estos riesgos abarcan un amplio abanico de situaciones:

- Golpes mecánicos.
- Caídas de altura.
- Agresiones físicas: rozamientos, cortes, etc.
- Ruido.
- Calor y/o fuego.
- Frío exterior.
- Descargas eléctricas.
- Radiaciones.
- Sustancias peligrosas.
- Agentes infecciosos.
- Etc.

El empresario debe proporcionar a sus trabajadores equipos de protección para el desempeño de sus funciones y velar por el uso efectivo de los mismos, cuando, por la naturaleza de los trabajos, sean necesarios. (Ley 31/1995 de Prevención de Riesgos Laborales).

En la compra de EPIs por parte de la Administración Pública hay que tener en cuenta cuáles son los riesgos que deben cubrir, dependiendo de la evaluación de riesgos realizada previamente, dependiendo del puesto de trabajo, y en cada caso exigir en el PPT, además de los mismos requisitos establecidos en el apartado anterior, la entrega de los correspondientes certificados “CE” de cada prenda, por un Organismo de Control Acreditado por la Entidad Nacional de Acreditación – ENAC para los procedimientos de certificación previstos en la Directiva 89/686/CE relativa a los equipos de protección individual.

CAPITULO 2. Como mejorar el medio ambiente en la contratación pública de productos textiles

2.1 Introducción

Las administraciones públicas en su actividad de adquisición de bienes y servicios pueden contribuir de manera destacada al desarrollo sostenible. Este concepto, desde su inclusión en el Tratado en 1997, se ha convertido en un objetivo de la UE.

En Lisboa, los líderes europeos establecieron el objetivo de convertir la UE en “la más competitiva y dinámica económica mundial basada en el conocimiento, capaz de un desarrollo sostenible con más y mejores puestos de trabajo y mayor cohesión social”.

En el Consejo Europeo de Gotemburgo de 2001 se estableció la Estrategia de Desarrollo Sostenible. En 2006, el Consejo Europeo revisó dicha estrategia que busca hacer frente a los siguientes desafíos: El cambio climático y la energía limpia; el transporte sostenible; el consumo y la producción sostenibles; la conservación y la gestión de los recursos naturales; la salud pública; la inclusión social, las cuestiones demográficas y migratorias; y la pobreza en el mundo.

2.2 La integración de los criterios medioambientales en las Compras Públicas(2)

Las autoridades públicas tienen una amplia libertad a la hora de decidir que tipo de bienes y servicios han de adquirir.

Las posibilidades de integrar los aspectos medioambientales varían según el tipo de contrato.

En los contratos de suministro, las posibilidades no son tan extensas como en otros tipos de contratos, si se pueden tener en cuenta aspectos materiales del producto, ya que los poderes contratantes gozan de libertad para determinar el objeto del contrato, o definiciones alternativas mediante el uso de variantes, que consideren más respetuoso con el medio ambiente.

Especificaciones técnicas

En esta fase, es básica la elaboración de las especificaciones técnicas que han de cumplir los citados bienes y servicios, que permiten incluir exigencias medioambientales de los mismos.

Las directivas de contratación pública contienen un detallado sistema de referencias obligatorias a normas e instrumentos comparables, ordenados según una clara jerarquía en la que tienen preferencia los instrumentos europeos y, en su defecto, las normas internacionales o nacionales o los instrumentos comparables.

Ha de destacarse que la obligación de referirse a las normas europeas, no supone que los poderes adjudicadores estén obligados a comprar sólo los productos o servicios que las cumplan. Sólo hay obligación de mencionar estos instrumentos como punto de referencia.

En la actualidad, existen muy pocas normas europeas y nacionales que se ocupen del rendimiento ambiental de los productos y servicios. Así pues, mientras no se integren en las normas elementos de rendimiento medioambiental, los poderes adjudicadores pueden fijar en un contrato el nivel requerido de rendimiento, siempre que ello no origine una discriminación.

LAS ETIQUETAS ECOLÓGICAS (ECO-ETIQUETAS)

Las Eco-etiquetas proporcionan informaciones útiles para definir las especificaciones técnicas, así como otras Eco-etiquetas referidas a aspectos concretos. Sin embargo, no puede obligarse a los ofertantes a estar registrados en un determinado esquema de Eco-etiqueta.

Las etiquetas ecológicas o medioambientales distinguen a los productos que son más respetuosos con el medio ambiente de otros similares del mismo grupo de productos. Se conceden de manera voluntaria a productos que reúnen una serie de condiciones y su finalidad es informar a los consumidores.

Existen diferentes tipos de etiquetas ecológicas: la europea, las nacionales y las multinacionales. Existen también etiquetas ecológicas de carácter privado que son concedidas por organismos privados o por particulares ⁽³⁾. Para usar una de estas

etiquetas es necesario contar con la autorización del propietario de la misma. No existen ni características comunes ni un sistema común reconocido o armonizado en el ámbito nacional, multinacional o comunitario. Las etiquetas ecológicas de carácter privado no proporcionan las mismas garantías de transparencia e igualdad de acceso que las que se conceden mediante decisiones de ámbito europeo y nacional.

A falta de referencia obligatoria, o cuando exijan un grado de protección del medio ambiente mayor que el establecido en las normas o en la legislación, los poderes adjudicadores podrán inspirarse en las etiquetas ecológicas existentes y determinar con arreglo a ellas las especificaciones técnicas en la documentación del contrato. Además podrían señalar que los productos que ostenten el certificado de determinada etiqueta ecológica cumplen las condiciones técnicas exigidas en la documentación del contrato.

Criterios de adjudicación

En la adjudicación del contrato, se pueden aplicar criterios de evaluación basados en consideraciones medioambientales siempre que se cumplan los requisitos siguientes (4):

- Estén vinculados al objeto del contrato.
- No otorguen al poder adjudicador una libertad de elección ilimitada.
- Que estén expresamente mencionados en el anuncio y en las condiciones de la licitación.
- Que cumplan con los principios fundamentales de la legislación de la UE y de los que de ellos derivan, en especial con los de igualdad de trato, no discriminación, reconocimiento mutuo, proporcionalidad y transparencia.

2.3 La Contratación Pública Ecológica (CPE) para los productos textiles.

La Comisión Europea impulsa la contratación pública ecológica (CPE) o Green Public Procurement (GPP), en inglés. Dentro de los diversos estudios y herramientas para la sensibilización y formación en la CPE, se dedica una especial atención a las compras de productos textiles.

Se utiliza como definición de producto textil, la misma que la etiqueta ecológica europea (Eurolabel), a saber:

- Prendas de vestir y accesorios textiles: ropa y accesorios (como pañuelos, bufandas, bolsos, bolsas, mochilas, cinturones, etc.) cuyo peso esté constituido al menos en un 90 % por fibras textiles.
- Textiles para interiores: productos textiles destinados a ser usados en interiores y cuyo peso está constituido al menos en un 90 % por fibras textiles, excluido los revestimientos para paredes y suelos.
- Fibras, hilados y tejidos: aquellos productos utilizados en la fabricación de prendas de vestir y accesorios textiles o en los textiles para interiores.

En el cálculo del porcentaje de fibras textiles de “prendas de vestir y accesorios textiles” y “textiles para interiores” no deben tenerse en cuenta el plumón, las plumas, las membranas y los recubrimientos.

La Comisión distingue dos tipos de criterios medioambientales a considerar en el proceso de compras públicas textiles⁽⁵⁾:

- **Los criterios básicos**, que tienen por objeto la compra de productos textiles con bajos niveles de toxicidad, con referencia a productos con un impacto ambiental bajo durante su producción y fabricados a partir de fibras con un mínimo de pesticidas. Por otra parte, se han incluido criterios de adjudicación relativos al uso de algodón de producción ecológica y al de fibras recicladas.

Estos criterios están diseñados para ser usados con un esfuerzo mínimo de verificación adicional o incremento de costes

- **Los criterios generales**, están diseñados para los compradores públicos que buscan los mejores productos medioambientales disponibles en el mercado, y requieren un esfuerzo administrativo adicional o implican un cierto incremento de costes en comparación con otros productos que cumplan la misma función. Estos criterios incluyen referencias a los procesos de producción y los específicos de las fibras, tomados de las especificaciones de la etiqueta ecológica europea. En la fase de adjudicación se fomenta el uso del algodón de producción ecológica, las fibras recicladas y los productos que cumplen algún criterio adicional de la etiqueta ecológica europea.

[EN SU INFORME BÁSICO SOBRE EL JUEGO DE HERRAMIENTAS PARA LA FORMACIÓN EN CPE^{\(6\)}, REFERIDO A LOS PRODUCTOS TEXTILES, SE INCLUYEN LAS SIGUIENTES](#)

CONCLUSIONES

Aspectos medioambientales y de salud

- La etiqueta medioambiental europea (European Ecolabel) incluye un

gran número de criterios medioambientales referidos a los procesos de producción, considerando la variedad de los diferentes materiales utilizados para realizar los productos textiles.

- Los impactos medioambientales más importantes son los que provienen del uso de pesticidas durante el proceso del cultivo del algodón así como del volumen de agua utilizada y de la carga química que introduce, como consecuencia, en el proceso textil.
- Otros impactos se relacionan con el consumo de energía, las emisiones atmosféricas y los residuos sólidos.
- Los problemas para la salud más significativos para los consumidores finales se refieren al uso de sustancias carcinogénicas o sensitivas en los productos textiles.
- La aproximación directa para reducir los impactos medioambientales del textil es usar fibras recicladas o reutilizadas.

Etiquetas ecológicas (Ecolabels), aspectos de verificación y aspectos de mercado

- Actualmente, hay pocos productos textiles con la European Ecolabel en el mercado de contratos públicos. Por contraste, hay casi 60.000 productos etiquetados por Oeko-tex.
- Oeko-tex no incluye criterios respecto a los procesos de producción y sólo está relacionada con la toxicidad para el consumidor.
- Los criterios de toxicidad de la European Ecolabel y de Oeko-tex

difieren ligeramente, siendo más estrictos los de la European Ecolabel.

- La verificación de criterios medioambientales referidos a los procesos de producción es extremadamente dificultosa si los productos no están cubiertos con una Ecolabel.
- La oferta de fibras naturales orgánicamente producidas, como el algodón, es actualmente muy limitada.

Recomendaciones

- En el nivel básico, las especificaciones deberían ser impuestas de manera que puedan ser fácilmente verificadas a través de la referencia a la European Ecolabel o a Oeko-tex.
- El uso de algodón orgánico debería ser apoyado en el nivel básico, aunque no por la vía de la obligación sino como criterio en la fase de adjudicación.
- El uso de fibras recicladas también debería ser apoyado en la fase de adjudicación.
- Los procedimientos de verificación también deben incluir referencias relativas a los métodos de producción en los criterios básicos.

En los criterios generales, se habrían de focalizar los métodos de producción de manera más intensa.

La Oeko-Tex (7)



Desde 1992, el Oeko-Tex Standard 100 se ha convertido en la referencia internacional de seguridad a través de toda la cadena textil.

En la actualidad, más de 6.000 compañías de la industria textil y de la confección participan en la red de certificación Oeko-Tex.

Con más de 60.000 certificados expedidos para millones de productos textiles, el Oeko-Tex Standard 100 se ha convertido en la etiqueta líder, para los productos textiles sometidos a ensayos para determinar si contienen concentraciones de sustancias perjudiciales para la salud.

Al principio de los 90, los fundadores –el Instituto de Investigación Austriaco en Viena, y el Instituto de Investigación Hohenstein Alemán, en Bönningheim– desarrollaron el concepto del Oeko-Tex Standard 100 y la lista de criterios, basándose en las normas existentes sobre ensayos de sustancias nocivas. Esta lista de criterios se actualiza colectivamente cada año y se adapta para que cumpla con los últimos requisitos. En general, va mucho más allá de las normas legales nacionales.

Debido a las diferencias que existen respecto a los requisitos legales y los conceptos de seguridad de diferentes países, y la forma en que el trabajo se distribuye internacionalmente en la cadena textil, se necesita un estándar de seguridad común para las sustancias nocivas.

Se asignan los productos a cada uno de los cuatro grupos de Oeko-Tex de acuerdo la función del producto textil: cuanto mayor sea el área de la piel con la que el producto tenga contacto, más estricto serán los requisitos.

Existen cuatro clases de productos en los que se pueden clasificar los artículos:

Clase de productos I:

Textiles y juguetes textiles para bebés y niños menores de 3 años por ejemplo: ropa interior, ropa de cama, etc.

Clase de productos II:

Textiles que estén en contacto directo con la piel con una gran superficie, como por ejemplo ropa interior, blusas, camisas, etc.

Clase de productos III:

Textiles que no van a entrar en contacto directo con la piel o bien muy poca superficie de dicho contacto como por ejemplo: forros, chaquetas, etc.

Clase de productos IV:

Textiles que van a estar destinados a artículos de decoración como cortinas o bien textiles destinados a recubrimientos.

Los productos pueden certificarse en todas las fases de la cadena de valor añadido del producto textil, ya que los productores de fibras, hilos y tejidos, acabadores de productos textiles, fabricantes de prendas de confección y proveedores de accesorios forman una cadena de suministro.

La lista de criterios Standard contiene más de 100 parámetros de ensayo que garantizan que los productos textiles no son nocivos para la salud. Es obligatoria para todos los institutos de ensayos autorizados de Oeko-Tex.

Frecuentemente los criterios y valores límites se adelantan al resto del sector, por ejemplo, no solamente incluyen sustancias prohibidas o controladas legalmente, sino también otras sustancias que han sido establecidas científicamente como nocivas para la salud. También hay parámetros que tienen un papel preventivo.

El Oeko-Tex Standard 100 excluye sustancias nocivas o limita su uso. Los parámetros siguientes forman parte de la lista de criterios de Oeko-Tex:

- Tintes AZO, específicamente prohibidos.
- Tintes carcinogénicos y causantes de alergias.
- Formaldehído.
- Pesticidas.
- Fenoles clorados.
- Bencina y toluenos cloroorgánicos.
- Metales pesados extraíbles.
- Inalterabilidad de colores.
- Valor pH.

- Phalatos en artículos para bebés.
- Compuestos de organotina (TBT y DBT)
- Emisión de componentes volátiles.
- Olor.
- Los productos biológicamente activos y los productos retardantes de llama se regulan por separado.

2.4 Informe sobre las CPE en el textil

La Comisión Europea ha promovido un estudio en el que se solicitaba, entre otros objetivos, la valoración del actual nivel del GPP entre los 25 miembros de la UE ⁽⁸⁾.

Esta valoración se ha realizado a través de cuestionarios “on line” y analizando los criterios medioambientales utilizados en más de mil concursos públicos.

En el análisis de los concursos públicos de productos de confección y calzado, por medio de un cuestionario y por el estudio de las bases de los concursos, se desprende que generalmente no se utilizan criterios ecológicos en los mismos, con un porcentaje cercano al 60 %.

En un porcentaje del 30 % de los casos, se aplican criterios ecológicos con mayor o menor frecuencia.

APLICACIÓN DE CRITERIOS ECOLÓGICOS EN LAS COMPRAS PÚBLICAS DE TEXTIL/CONFECCIÓN Y CALZADO EN LA UE



Fuente: Estudio citado

Otro estudio también investigó en profundidad las compras públicas ecológicas / verdes de varios productos textiles: batas de hospital, ropa militar, camisas de policía, rollos de toalla de algodón y ropa de trabajo para basureros ⁽⁹⁾.

Aunque la información recogida ha sido muy limitada, en las conclusiones se señala que las prestaciones de la ropa ecológica son las mismas o mejores que la convencional y que los costes pueden ser los mismos. Esta posibilidad depende básicamente del volumen de ropa a comprar, ya que para pequeñas cantidades la producción ecológica es más cara que la convencional. Así, si las compras públicas aseguran un volumen adecuado, se puede optar por variedades ecológicas al mismo precio que las convencionales.

Este estudio también señaló la importante difusión de la etiqueta “Oeko-Tex” como requerimiento ecológico en las compras públicas, aunque esta etiqueta no cubre aspectos medioambientales sino los relacionados con el uso saludable para las personas de los productos certificados.

La producción ecológica, que responde a la Eco-etiqueta de la UE (2002 / 371 / CE) está poco extendida, aunque en las compras públicas no es necesario tener dicho certificado, sino que se admiten certificados comparables que indican que la producción se ha hecho respetando las normas del estándar europeo.

CAPITULO 3. Los criterios sociales en la contratación pública

3.1 Introducción

La política de contratación pública es uno de los componentes de la política del mercado interior. En este contexto, las Directivas en la materia están destinadas a garantizar la libre circulación de mercancías y la libertad de establecimiento y de prestación de servicios en el ámbito de la contratación pública.

La política del mercado interior puede compaginarse con la consecución de otros objetivos, y entre ellos los de la política social como “incrementar el nivel de vida, promover un elevado nivel de empleo y protección social, mejorar las condiciones de vida y de trabajo y desarrollar la calidad de vida”, que figuran entre los objetivos generales de la UE.

Las actuales Directivas sobre contratos públicos no contemplan la posibilidad de que se persigan directamente objetivos de política social con motivo del procedimiento de adjudicación de un contrato público. No obstante, la actual normativa española y europea de contratación pública establece la posibilidad de introducir consideraciones sociales y medioambientales en diversos momentos del procedimiento de contratación. Así en la exposición de motivos de la Ley de Contratos del Sector Público (Ley 30/2007) se señala como una de las innovaciones de la Ley “la previsión de mecanismos que permiten introducir en la contratación pública consideraciones de tipo social y medioambiental, configurándolas como condiciones especiales de ejecución del contrato o como criterios para valorar las ofertas, prefigurando una estructura que permita acoger pautas de adecuación de los contratos a nuevos requerimientos éticos y sociales “

3.2 Como introducir criterios sociales en la contratación pública

Las principales posibilidades que establece la normativa vigente respecto a la introducción de criterios sociales en la contratación pública son las siguientes^{(10) (11)}:

Prohibición de contratar con determinadas empresas

La normativa prohíbe contratar con empresas y personas que hayan sido condenadas por sentencia firme por delitos contra el derecho de los trabajadores o contra la seguridad social.

Tampoco se puede contratar con empresas que hayan sido sancionadas con carácter firme por infracción grave en materias sociales, en especial las relativas al trato de las personas discapacitadas o las relativas a la prevención de riesgos laborales.

Estas normas ya establecen un primer filtro en caso de determinadas empresas que no cumplen sus obligaciones sociales y laborales (artículo 49 de la Ley 20/2007)

Objeto del contrato

El objeto del contrato define lo que la administración contratante quiere recibir (infraestructura, servicio o producto) al final del proceso de compra. Es importante definir adecuadamente el producto si se quieren integrar consideraciones sociales en su compra, p.ej. “Compra de uniformes, con la certificación que en su fabricación se han respetado los derechos de los trabajadores, recogidos en los acuerdos básicos de la Organización Internacional del Trabajo”.

De acuerdo con la normativa europea, la libertad de definición no es ilimitada sino que se ha de ajustar a las normas y principios generales del derecho comunitario, en especial los referidos a la libre circulación de mercancías y servicios y no puede significar un acceso restringido al contrato en detrimento de los licitadores de otros estados miembros.

La Ley también admite que se consideren variantes o mejoras en la definición del contrato, en el caso de los suministros, del producto a comprar. Este hecho se ha de consignar en el pliego de cláusulas administrativas y permite que se amplíe la oferta y así poder escoger los productos que más se adecuen a las expectativas del comprador sobre los mismos.

Las especificaciones técnicas

Las especificaciones técnicas se refieren al producto a comprar, sin que sea posible referirse a las empresas suministradoras, por lo que es muy difícil incorporar exigencias relativas a las condiciones laborales en las empresas que han producido el producto.

APOYO SOCIAL A DETERMINADOS COLECTIVOS O ACTIVIDADES

Contratación con empresas que tengan personal con discapacidad o en situación de exclusión social

La disposición adicional 6ª de la Ley 30/2007 señala que los órganos contratantes podrán determinar en las cláusulas administrativas particulares **la preferencia de adjudicación, en caso de igualdad de ofertas**, para aquellas empresas que tengan en número de trabajadores con discapacidad superior al 2 %.

También tendrán preferencia en la adjudicación, en caso de igualdad de ofertas, las empresas dedicadas a la promoción e inserción laboral de personas en situación de exclusión social.

Esta preferencia en la adjudicación también podrá establecerse para contratos relativos a prestaciones de carácter social o asistencial para las entidades sin ánimo de lucro, constituidas legalmente y cuya actividad o finalidad tenga relación directa con el objeto del contrato.

También tendrán esta preferencia las Organizaciones de Comercio Justo, en el caso de que los contratos tengan como objeto productos en los que exista alternativa de comercio justo.

Contratos reservados

La disposición adicional 7ª de la citada Ley establece que podrá reservarse la participación a favor de Centros Especiales de Empleo o reservar su ejecución en el marco de los programas de empleo protegido, cuando al menos un 70 % de los trabajadores afectados sean personas con discapacidad y no puedan ejercer una actividad en condiciones normales. En

el anuncio de licitación debe hacerse referencia a la citada reserva.

Proceso de selección de las empresas

Para poder celebrar contratos con el sector público, las empresas deben acreditar el cumplimiento de los requisitos de solvencia profesional y técnica que sean exigibles legalmente.

En el caso de los contratos de suministro textiles, los requisitos son fundamentales para evaluar la capacidad de la empresa para poder suministrar el producto objeto de contratación.

Nuevamente, estos requisitos han de estar vinculados al objeto del contrato, sin que pueda solicitarse a las empresas otra información no relacionada con el mismo.

El artículo 66 de la citada Ley enumera de manera exhaustiva varios medios para acreditar la solvencia técnica en el contrato de suministro, entre otros:

- Se puede solicitar a la empresa la relación de los suministros efectuados en los tres últimos años, indicando importes, fechas y destinatarios.
- Descripción de las instalaciones técnicas donde se fabricará el producto, en especial con relación a la existencia de medidas para garantizar la calidad y los medios de estudio e investigación de la empresa.
- Esta concreción de las instalaciones puede facilitar el posible control de las condiciones laborales en que se fabrica el producto, aunque hay que tener en cuenta el elevado uso de la subcontratación en el sector textil (ver recuadro correspondiente).

REGULACIÓN DE LA SUBCONTRATACIÓN

La subcontratación es una de las cuestiones de la contratación pública que suscita un amplio debate y más en el campo textil, dado que la capacidad productiva mundial de estos productos está situada, en su mayor parte, en países emergentes a los que recurren las empresas europeas para poder contar con una oferta competitiva a través de la subcontratación.

La Ley de Contratos prevé (Artículo 210) que, si así se establece en los pliegos o en el anuncio de licitación, los licitadores deberán indicar en la oferta la parte del contrato que tengan previsto subcontratar, señalando su importe y el nombre o perfil empresarial, definido por referencia a las condiciones de solvencia profesional o técnica, de estos subcontratistas.

Si tal exigencia no se ha establecido en el pliego o en el anuncio, y el adjudicatario pretende subcontratar parte de las prestaciones del contrato estará obligado a comunicar anticipadamente y por escrito a la Administración su intención de celebrar subcontratos. En esta comunicación, deberá identificar al subcontratista y justificar suficientemente la aptitud de éste para ejecutar la prestación por referencia a elementos técnicos y humanos de que dispone y a su experiencia. Si el subcontratista dispusiera de clasificación adecuada para realizar esa prestación será suficiente con su aportación.

Se introduce así, con carácter general, la exigencia de que deba acreditarse por el licitador o el contratista principal que sus subcontratistas disponen de la solvencia técnica o profesional suficiente para la ejecución de la prestación a realizar.

De esta nueva regulación, ha de valorarse positivamente que los licitadores deba

n incluir en su oferta los datos de los subcontratistas con quienes pretendan subcontratar parte del contrato al que licitan, pues permitirá que se seleccione a las empresas con la capacidad más adecuada para la ejecución del contrato desde una visión general.

La extensión con carácter general del requisito de acreditar la solvencia de la que disponen los subcontratistas para realizar la parte del contrato que se les pretende subcontratar, puede constituir un obstáculo en muchos ámbitos, por dificultades de disponer de la información adecuada, que en algunos casos puede ser confidencial para la empresa.

El porcentaje de subcontratación se podrá fijar en el pliego de cláusulas administrativas particulares. En el caso de que éste no figure, el porcentaje máximo de subcontratación será del 60 % del importe de la adjudicación.

Fase de valoración de las ofertas

Una vez seleccionadas las empresas que pueden participar, el comprador público ha de valorar las proposiciones presentadas y determinar la oferta económicamente más ventajosa para adjudicarle el contrato.

Los criterios de valoración de las ofertas se han de indicar claramente en el pliego de cláusulas administrativas. Estos criterios han de estar directamente vinculados al objeto del contrato, no podrán otorgar a la entidad adjudicataria una libertad de elección ilimitada y deberán ofrecer una ventaja económica ligada al producto.

La citada Ley, en su artículo 134, prevé la posibilidad de incorporar consideraciones de tipo social como criterios de adjudicación, pero los limita a los relativos a "la

satisfacción de exigencias sociales que respondan a las necesidades, definidas en las especificaciones del contrato, propias de las categorías de población especialmente

desfavorecidas a las que pertenezcan los usuarios beneficiarios de las prestaciones e contratar”, lo cual relaciona este criterio respecto a un tipo de usuarios finales muy concreto, para cuyo beneficio en forma de servicio o suministro se realiza la contratación. Un ejemplo sería la compra de ordenadores pero valorando la ofertas con teclados Braille para invidentes.

Según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la UE⁽¹²⁾, los órganos de contratación pueden añadir criterios adicionales relacionadas p. ej. con la lucha contra el desempleo, siempre que esta condición esté en línea con los principios del derecho comunitario y que las autoridades tengan que considerar dos o más ofertas económicamente equivalentes.

De este modo, una autoridad contratista puede, después de que las licitaciones hayan sido objeto de una evaluación en base a criterios económicos, decidir entre licitaciones consideradas equivalentes, adjudicar el contrato a la empresa que ofrece, p. ej. formación de gente joven en una obra, proporcionar oportunidades de empleo, etc., siempre y cuando estas condiciones se atengan al derecho comunitario, y, en particular, no tengan un efecto discriminatorio directo o indirecto respecto a los licitadores de otros estados, y se han de indicar en el anuncio de licitación y en el pliego de condiciones o en el contrato¹.

En general, la inclusión de criterios sociales como elementos de valoración de las ofertas, es muy controvertido, si no están directamente vinculadas al objeto del contrato. No obstante, si en la definición del objeto del contrato se han incorporado exigencias de tipo social, se puede argumentar perfectamente la valoración de las mismas en la fase de adjudicación.

Un ejemplo de este criterio son los pliegos de cláusulas administrativas para los contratos acogidos a los planes de fomento del empleo local en 2008 y 2009. (Ver recuadro)

Los Planes de Fomento del empleo local 2008 / 2009

La intensificación de la crisis económico-financiera a mediados de 2008, estimuló la puesta en marcha de una serie de medidas para el impulso de la actividad económica y el empleo. Así, el Real Decreto-Ley 9/2008, de 28 de noviembre, creó el Fondo Estatal de Inversión Local. Este Fondo tenía como objetivo aumentar la inversión local en obras de nueva planificación incidiendo directamente en la creación de empleo. El Fondo estaba dotado con 8.000 millones. Para facilitar la tramitación de los expedientes, el citado RD-L estableció que la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado elaboraría un pliego tipo de cláusulas administrativas a utilizar por los Ayuntamientos ⁽¹³⁾

En dicho pliego tipo, se incluían dos referencias a objetivos sociales en la contratación de las obras correspondientes. Estas referencias eran:

- En los criterios de valoración del contrato: “En todo caso, se tomará en consideración como criterio de adjudicación para la valoración de las obras, el volumen de la mano de obra que se utilizará en la ejecución del contrato, atribuyéndose hasta un total de --- puntos en función de la mano de obra contratada y a contratar”.

- En las condiciones especiales de ejecución: “Será condición de ejecución del contrato a que se refiere este pliego, ..., que el nuevo personal que el contratista necesite emplear para la ejecución de las obras se encuentre en situación de desempleo”.

Además, el modelo de liego sugería otras condiciones de ejecución de marcado carácter social, como:

- Adscripción de medios personales y materiales a la ejecución de las obras.
- Emplear un porcentaje de trabajadores discapacitados igual o superior al 1 %.
- Ejecutar la obra cumpliendo estrictamente la legislación sobre prevención de riesgos laborales.

Los buenos resultados de la aplicación del Fondo a lo largo de 2009, animó al Gobierno a crear un nuevo Fondo Estatal para el Empleo y la Sostenibilidad Local. Real Decreto-Ley 13/2009, de 26 de octubre. Las principales novedades de este Fondo con relación al anterior eran que se mantenía el objetivo de financiar inversiones generadoras de empleo, incluyendo además de las obras correspondientes, los contratos de suministros y servicios relativos a equipos y sistemas electrónicos y de telecomunicaciones.

Una segunda novedad del Fondo era que podían financiarse gastos corrientes relativos a servicios educativos y sociales de competencia municipal.

Nuevamente, la Junta Consultiva de Contratación Administrativa aprobó unos pliegos de cláusulas administrativas para los contratos de obras, suministros y servicios ajustados a lo dispuesto en el citado RD-L⁽¹⁴⁾ En los mismos se mantenían las referencias al empleo, ya citadas como criterio de valoración y condiciones de ejecución, aunque añadiendo que sólo se computarían los desempleados inscritos como tal en los Servicios.

Fase de ejecución del contrato

La normativa permite a los órganos de contratación el establecimiento de condiciones especiales relativas a la ejecución del contrato. El criterio de la Comisión Europea es considerar que la forma más adecuada de promover los objetivos sociales en la contratación pública es a través de dichas condiciones especiales de ejecución del contrato, una vez éste ya ha sido adjudicado.

Las ventajas de esta inclusión se derivan de que la Ley 30 / 2007 prevé expresamente incorporar condiciones de tipo social entre las condiciones de ejecución del contrato y , por otra parte, porque estas condiciones de ejecución tienen carácter contractual y por tanto las empresas adjudicatarias están obligadas a cumplirlas.

Las condiciones de ejecución fijadas no podrán implicar restricciones injustificadas a la competencia y deberán ser indicadas en el anuncio de licitación y en el pliego de cláusulas administrativas.

La Directiva Comunitaria sobre Contratación de 2004 admitió expresamente que las condiciones de ejecución se refirieran a consideraciones de tipo social. La nueva Ley de Contratos del Sector Público, por su parte, ha ampliado y desarrollado notablemente las previsiones europeas. Así, el artículo 102 permite incluir condiciones especiales de ejecución de carácter social, en especial referidas a:

- La promoción del empleo de personas con dificultades de inserción laboral.

- Eliminación de las desigualdades entre hombre y mujer. En el Derecho español existe el antecedente del acuerdo del Consejo de Ministros de 4 de marzo de 2005 por el que se adoptan medidas para favorecer la igualdad de género (Orden Presidencia 525 / 2005 de 7 de marzo), que señala, entre otras: “introducir en los pliegos de cláusulas de contratación con la Administración pública criterios que favorezcan la contratación de mujeres por parte de las empresas que concursen”. Esta medida de discriminación positiva aunque no se recoge en los artículos ni en la exposición de motivos de las Directivas, puede justificarse en base a las propias disposiciones del Tratado de la UE al respecto.
- Combatir el desempleo.
- Favorecer la formación en el lugar de trabajo.
- Garantizar el respeto a los derechos laborales a lo largo de la cadena de producción mediante la exigencia del cumplimiento de las convenciones fundamentales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Otras finalidades con referencia al empleo, definidas en el artículo 125 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea.

El respeto a los derechos laborales

La normativa española ha superado la regulación europea en diversos aspectos, ya que cita el respeto de los derechos laborales básicos en toda la cadena de la producción, es decir, no sólo a la empresa suministradora, sino también a los proveedores de ésta, independientemente de donde se hallen localizados, factor muy importante dado el elevado grado de globalización existente en el textil,

La inclusión de dicha cláusula como condición de ejecución del contrato implica definir que medios de prueba pueden presentar las empresas a las administraciones para acreditar el cumplimiento de esta condición.

En la actualidad, los principales organismos de normalización reconocidos no han elaborado ninguna norma que permita certificar la adecuación de las empresas a criterios de responsabilidad social. Así, ni la ISO (*International Organization for Standardization*), ni el CEN (*Comité Europeo de Normalización*) ni AENOR (*Asociación Española de Normalización y Certificación*) disponen de ninguna norma que permita certificar el cumplimiento de los Convenios de la OIT.

Actualmente, se encuentra en proceso de elaboración la norma ISO 26000, que pretende ser una guía voluntaria para la implantación de criterios de responsabilidad social, tanto en el sector público como en el privado.

No obstante, algunos organismos privados, han desarrollado **certificaciones en materia de responsabilidad social**. Así las empresas licitadoras pueden aportar estas certificaciones para acreditar el respeto de los derechos laborales básicos a lo largo de la cadena de producción. Los ejemplos más relevantes en el Sector Textil son los siguientes:

- El certificado laboral más conocido es el **SA 8000** (Social Accountability Standard 8000) utilizado por empresas auditoras. Fue creado por la SAI (Social Accountability International) y su esquema de certificación se fundamenta en la serie de normas ISO.

- El sello **FLO** (Fairtrade Labelling Organizations International), certifica que las prendas que llevan este sello se han fabricado respetando los derechos laborales en toda la cadena de producción.
- La certificación ecológica y social “**Made in Green**”, desarrollada por el instituto tecnológico textil AITEX asegura que el producto ha sido fabricado en centros de producción con un código de conducta y responsabilidad social que recoja como mínimo el estándar definido por AITEX (CCRS-AITEX) basado fundamentalmente en la norma internacional SA8000, relacionado con el respeto a los derechos humanos y de los de los trabajadores, según la O.I.T.

EXPERIENCIAS EUROPEAS

En el marco de la contratación de suministros de ropa de trabajo, hay varias experiencias en países de Europa que conviene mencionar dado su grado avanzado de desarrollo en este ámbito:

- *Ayuntamiento de Amsterdam (Holanda)*: a raíz de la redacción de un "manual para la compra de ropa de trabajo limpia", el cual fue presentado a treinta proveedores de la administración local, todos los departamentos responsables de convocar concursos de adjudicación para la compra de ropa de trabajo realizaron las tareas necesarias para incluir criterios sociales en estos concursos. Así, se optó por calificar los códigos de conducta de las empresas licitantes, así como la pertenencia de éstas a algún sistema de certificación independiente que garantice el **cumplimiento de las normas básicas de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)**.
- *Ayuntamiento de Enchede (Holanda)*: a partir de un listado de la totalidad de productos textiles consumidos por los diferentes departamentos de la administración local, fueron centralizar las compras y iniciaron un procedimiento de concurso público para contratar un solo proveedor. En la primera selección de empresas licitadoras, entre las 30 que se presentaron, se puntuaban una lista de aspectos entre los cuales el cumplimiento de las exigencias de la **Campaña Ropa Limpia** constituía un 13,5% de la puntuación total.
- *Ayuntamiento de Munich*: las empresas que quieran acceder a las licitaciones deben garantizar, mediante la firma de una declaración, que en el proceso de fabricación de sus artículos **no ha participado mano**

de obra infantil.

- *Ayuntamiento de Düsseldorf y el Estado Federado de North Rhein Westfalia (Alemania)*: el proyecto se inició invitando a los diferentes compradores públicos a una reunión para intercambiar impresiones e introducirlos en la nueva línea de trabajo. En primera instancia, fueron los bomberos quienes incluyeron cláusulas específicas que garanticen que sus proveedores cumplieran los estándares mínimos internacionales en materia de **condiciones laborales**. Posteriormente, a partir del año 2002, todos los proveedores del Ayuntamiento deben firmar una declaración en la que se comprometen al cumplimiento de los **estándares de la Organización Internacional del Trabajo**. A nivel regional, North Rhein Westfalia está desarrollando un proyecto de características muy similares que está avanzando con éxito.
- *Red de Municipios Clean Clothes Communities (Bélgica)*: de los 300 municipios que componen la parte flamenca de Bélgica, 65 se han adherido a esta iniciativa, la cual tiene como objetivo la implementación de diversos sistemas de certificación, el más exigente de los cuales es la *Fair Wear Foundation* (que podríamos traducir por Fundación por la Ropa Limpia). Aquellas empresas que forman parte de la fundación pueden demostrar fácilmente la adecuación de su producción a las **normas básicas de la OIT**. Al resto se les pide una declaración en la que garantizan el cumplimiento de ciertos mínimos y a trabajar para obtener certificados de calidad social.
- *Red de Municipios Ethique sur l'Etiquette (Francia)*: actualmente esta red cuenta con más de 200 ayuntamientos que han iniciado acciones a favor de la **compra pública ética**.

CAPITULO 4. La compra pública textil como impulso a la innovación

4.1 Introducción

La innovación se ha convertido en un factor básico para promover el crecimiento económico sostenible de la UE dentro de la estrategia de Lisboa aprobada por el Consejo Europeo de Primavera de 2005. La Comisión ha respondido con varios documentos estratégicos respecto a la innovación ⁽¹⁵⁾. En los mismos se consideran las compras públicas como parte integrante de la política general de innovación

Las Administraciones pueden incentivar con sus compras la posibilidad de productos, obras y servicios más innovadores, al mismo tiempo que se logran mejores niveles de eficiencia y de calidad de los mismos en beneficio de los ciudadanos.

Las Directivas ofrecen muchas posibilidades para usar las compras públicas para promover selecciones innovadoras.

Existen numerosos esfuerzos para motivar la gestión innovadora en las compras públicas ⁽¹⁶⁾ dentro de la iniciativa Pro Inno Europe ⁽¹⁷⁾

4.2 Situación actual.

A continuación se presentan algunos ejemplos actuales de prácticas impulsoras de la innovación en materia de compras públicas.

Por un lado, encontramos **ejemplos que pretenden vincular específicamente la compra pública y la innovación empresarial:**

Nuevos sistemas de alumbrado (ciudad y estado de Hamburgo)

Este primer caso trata de la adquisición de nuevos sistemas de alumbrado en el estado y la ciudad de Hamburgo para cumplir los objetivos en términos de ahorro de energía y de sostenibilidad.

Estos sistemas fueron adquiridos para todos los edificios públicos (1.500), creando efectos de economía de escala y masa crítica. Por otra parte, se asignó su propio presupuesto a la agencia de contratación y competencias en relación a todas las cuestiones de consumo de energía, lo que supuso que el organismo fuera capaz de trabajar independientemente.

Este hecho fue apoyado por **la cultura de la evaluación de todo el ciclo de vida del producto / servicio, un mandato político claro y el apoyo de las más altas autoridades.**

La principal lección que cabe extraer de este caso radica, en primer lugar, en **el uso de la interposición de un abanico amplio de empresas locales con experiencia** (para usar sus conocimientos, conexiones y experiencia), y en segundo, unas **conversaciones preliminares estrictamente separadas del proceso de adquisición real** para asegurarse de que el proceso podría ser afrontado y **para obtener información sobre las propiedades disponibles, así como oportunidades para la reducción de costes**. Además, el **efecto dominó** hacia las empresas privadas creado por las asociaciones de medio ambiente y el programa de apoyo fue notable.

Red de ciudades bálticas - Public Procurement for Innovation

Los antecedentes de la iniciativa "*La contratación pública para la innovación*" es el proyecto Inno BaltMet, en el que se estudiaron, por parte de la Universidad de Tecnología de Tallin (Estonia), los procesos de contratación impulsores de la innovación. El estudio "*La contratación pública para la innovación en las ciudades bálticas*" ha identificado las mejores experiencias en la región y funciona como un instrumento de sensibilización a las ciudades miembros del proyecto.

Así, se han analizado varios casos de ciudades europeas que presentan actuaciones en el ámbito objeto del presente manual: Copenhague, Helsinki, Malmö, Riga, Estocolmo y Tallin.

A continuación se presentan algunos de los casos analizados:

El etanol como combustible para coches (Estocolmo)

Este caso es una fase adicional de un proyecto en curso de adquisición de coches respetuosos con el medio ambiente que se inició alrededor del año 1992. En la capital sueca, los aspectos medioambientales son una preocupación importante y los coches que funcionan con etanol son, en gran parte, efecto de los últimos proyectos de contratación pública, que han obtenido unos excelentes resultados: 9 de cada 10 vehículos son impulsados por etanol.

Al mismo tiempo, hay que tener en cuenta que había una infraestructura ya existente de 1.000 estaciones de servicio. Sin embargo, como no había disponibles vehículos ligeros que funcionaran con etanol, pero a la vez, había un gran interés empresarial en esta tecnología, la ciudad de Estocolmo organizó un proceso de contratación cooperativo para mostrar a los fabricantes de automóviles la existencia de este mercado en concreto. En cierto modo, este es un ejemplo de **contratación catalizadora**, dado que la compra de los coches de la ciudad de Estocolmo era un objetivo menor. **El objetivo principal era crear un mercado para estos vehículos.**

Se contactó con 5.000 empresas locales que usaban vehículos ligeros para sondear su interés en adquirirlos (de anteriores experiencias se sabía que la demanda agregada de 3.000 coches podría ser suficiente para motivar a los fabricantes de coche para iniciar su producción). De estas, 2.500 empresas, entre privadas y municipales, expresaron su interés en comprar estos vehículos, y se inició así el proceso de contratación.

La licitación concluyó con la adjudicación del concurso a Volkswagen, que presentó una oferta basada en uno de sus vehículos, aunque es muy importante mencionar que la marca, la mayor fabricante de automóviles de

toda Europa, no contaba en ese momento con ningún coche que funcionara con etanol, pero se comprometió a desarrollarlo antes de enero del 2008.

Así pues, desde la perspectiva de la compra pública impulsora de la innovación, más allá del efecto catalizador ya mencionado, este es un **ejemplo de la agregación de la demanda y la reducción del precio por unidad vendida**. Para la ciudad, no hubo riesgos reales asociados, porque no se especificaba que los compradores tuvieran que adquirir efectivamente los vehículos, sólo se hizo referencia a que había más de 2.000 potenciales clientes. Es decir, el único coste directo para la ciudad consistió en la puesta en común de la demanda y en llevar a cabo el proceso de contratación.

Venta de billetes a través del móvil para el transporte público (Helsinki)

El servicio de venta de billetes a través del móvil funciona todos los teléfonos móviles que pueden enviar y recibir SMS. **Todos los principales operadores de redes móviles en Finlandia facilitaron el acceso al servicio.**

El servicio utiliza los mensajes de texto SMS estándar y un método de validación única de ofrecer "billetes móviles". El billete llega en tiempo real, mostrando el periodo de validez, la zona, el número de identificación y el número de expedidor. El precio del billete es cargado automáticamente a la factura telefónica del cliente.

El servicio fue adquirido por la empresa HKL, una unidad de "Transporte de la Ciudad de Helsinki", y la tecnología fue desarrollada por Plusdial Ltd en cooperación con Add2Phone Ltd.

Un proyecto de desarrollo conjunto se inició en 2001, y los primeros billetes a través del móvil se vendieron y probaron en los tranvías, metros y *ferrys* durante el Día Internacional sin Automóviles, en agosto de 2001. Este **fue el primer servicio en el mundo de venta de billetes de transporte por el móvil accesible para el gran público**. La prueba piloto "real" se inició en tranvías y

metros en 2002. El contrato de producción se firmó entre Plusdial Ltd. y "Transporte de la Ciudad de Helsinki" en 2003.

El servicio de venta de billetes mediante el móvil puede ser considerado un éxito, dado que, aunque, de momento, el servicio sólo está disponible dentro de la zona de la ciudad de Helsinki, en el tranvía la proporción de este tipo de billetes supera el 55% de todos los billetes individuales vendidos (datos del año 2006).

El aplicativo de expedición de billetes a través del móvil ganó el Gran Premio del Primer Ministro de Mejores Prácticas del año 2004. En octubre de 2006, nueve millones de billetes habían sido entregados a través de los teléfonos móviles de los pasajeros en los vehículos de transporte de la ciudad de Helsinki. **Las ventas muestran un crecimiento anual constante y los pasajeros han expresado con frecuencia el deseo de que el servicio se amplíe al resto del área metropolitana de Helsinki.**

La empresa Plusdial Ltd. ya ha introducido su servicio de venta de billetes a Alemania, Italia, Gran Bretaña y Suecia. El servicio de expedición de billetes a través del móvil también ha suscitado mucho interés internacional, y servicios similares ofrecidos por otras empresas aplican ampliamente hoy en día en varios países, no sólo para el transporte, sino también para otros propósitos de *mCommerce* (comercio a través del móvil).

Sistema fotovoltaico para terrenos de propiedad municipal (Malmö)

La justificación de la aplicación de un sistema de energía solar fotovoltaica, que propicia el ahorro, se deriva de las preocupaciones ambientales propias de los países nórdicos. Con la aplicación de esta iniciativa, Malmö es ahora la ciudad número 1 en Suecia en este campo, y otras ciudades están siguiendo su ejemplo.

Durante el proyecto, los sistemas fotovoltaicos se instalaron en terrenos de propiedad municipal. El proceso de compra pública se llevó a cabo por parte del Ayuntamiento (consultores externos participaron en la preparación de la oferta) y contó con el apoyo financiero del gobierno central.

Este proceso de compra es un ejemplo de **contratación directa con capacidad de afectar también al mercado**. Para el éxito del proyecto, junto con la aplicación de tecnologías ya existentes, los proveedores tuvieron que llevar a cabo algunas innovaciones incrementales. Así, el proyecto sirve como un **ejemplo del sistema de testeo, demostrando que estos sistemas pueden ser utilizados de forma eficaz y eficiente por parte del sector público**.

Este caso es considerado como un éxito para Malmö, dado que la ciudad fue considerada "La Mejor Práctica de ciudad" - Mejores prácticas de desarrollo sostenible de la ciudad "en la región báltica y del Mar del Norte (Premio SCD 2007), y, a la vez, logró un impacto adicional: la atracción de turistas.

El análisis de los ejemplos del uso de las compras públicas como impulso a la innovación empresarial, nos presenta una serie de **conclusiones**:

- Actualmente, **la contratación pública no se concibe como una parte inherente de las políticas de innovación de las ciudades**. Con el planteamiento por parte de la Unión Europea, y la nueva Ley española de contratos públicos, este es un fenómeno que se debe revertir, dado que la compra pública impulsora de la innovación ha sido considerada, al menos en teoría, como la herramienta más potente que tienen las autoridades públicas para promover la innovación.
- Hay una **falta de conciencia entre los funcionarios/as sobre la relación entre las compras públicas y la innovación**. A pesar de

algunas experiencias incipientes, en general hay poco conocimiento sobre el amplio abanico de herramientas que se pueden utilizar desde las administraciones para promover la innovación empresarial. Las experiencias existentes, con o sin éxito, no son transferidas ni difundidas de forma amplia.

Además, a veces, el sector público trata las soluciones obtenidas como algo que pertenece sólo a las organizaciones públicas y no favorece el uso de las aplicaciones desarrolladas (es decir, derechos de propiedad intelectual) en beneficio de los proveedores comerciales. De esta manera, el sector público en realidad impide la difusión de las nuevas tecnologías en el mercado.

- **No hay una práctica común en relación con la transferencia de derechos de propiedad intelectual.** La cuestión de la transferencia de derechos de propiedad intelectual es la deficiencia más eminente de las prácticas actuales de compra pública de impulso de la innovación. Es clave para el desarrollo económico que los derechos de propiedad intelectual permanezcan en los proveedores para que los resultados del proceso de compra pública (es decir, soluciones innovadoras) puedan ser difundidos en el mercado.
- **Los principales factores desencadenantes de las compras impulsoras de la innovación han sido las necesidades públicas específicas o políticas concretas como las medioambientales.** La experiencia revela que la innovación para satisfacer las necesidades sociales es la causa predominante para las innovadoras soluciones obtenidas. Por ejemplo, en el caso de Malmö, la compra del suministro de energía fotovoltaica fue el resultado directo de su política medioambiental (a la vez, como se ha mencionado, fue explotado como

una herramienta de marketing para la ciudad). Una situación similar sucedió en Estocolmo (coches con etanol), donde la actuación estuvo marcada por los objetivos medioambientales de la ciudad.

Es decir, en muchos casos no se ha utilizado la contratación como una medida propia de la política de innovación, sino más bien como una herramienta adicional para la consecución de otros objetivos (sociales y ambientales). Por tanto, la fuente para el éxito futuro depende en parte de la capacidad de las ciudades y regiones para convertir el ámbito de la innovación en un elemento transversal y estratégico. La compra pública ofrece opciones mucho más amplias que las que se han desarrollado hasta ahora.

- **Los gobiernos locales pueden actuar como creadores de mercado.** La creación de mercados en general puede suceder de dos maneras: en primer lugar, la creación de mercados puede ser un "subproducto" de un proceso de contratación, donde el objetivo principal era satisfacer algún tipo de necesidad social; en segundo lugar, la creación de mercados puede ser el principal propósito de una actividad de compra pública. Como demuestra el ejemplo de Estocolmo, la creación de mercados mediante el uso de contratos de cooperación puede ser la meta de una autoridad local, y con éxito, como se ha visto en el caso mencionado.

- **La contratación pública de soluciones innovadoras ha tenido un impacto positivo en los proveedores.** El caso de billetes a través del móvil de Helsinki demuestra la influencia positiva que el sector público puede dar a los mercados mediante la contratación impulsora de la innovación (y medioambientalmente responsable).

El impacto positivo de la compra pública en las empresas se manifiesta en el aumento de las exportaciones y, más importante aún, en los cambios en las rutinas de las empresas en la forma en que se aborda la innovación. Esta reorientación en la actividad empresarial, con mayor énfasis en la innovación, es, cuando se consigue, el mejor resultado que puede lograr la compra pública.

- **Los procesos de compra pública como mecanismo de impulso de la innovación también pueden fallar.** Algunos de los exitosos casos que se han descrito no obtuvieron estos grandes resultados desde el principio en todos los procesos de compra pública. Al contrario, hubo fracasos, pero lo importante es adquirir una experiencia que pueda revertir en buenos resultados en las contrataciones posteriores

- **El papel de los gobiernos regional y central sigue siendo importante a la hora de iniciar procesos de compra pública impulsora de la innovación por parte de las autoridades locales.** Entre otros instrumentos, el gobierno central (y/o regional) puede utilizar las deducciones fiscales para determinados productos nuevos o la creación de reglamentos para modificar el impacto ambiental de las empresas, como medidas que fomenten la innovación empresarial.

Un buen ejemplo es Suecia, donde el gobierno central ayudó a la ciudad de Estocolmo a crear un mercado para los vehículos que utilizaran el etanol como combustible, exigiendo que las estaciones de servicio también vendieran los combustibles alternativos y con la no imposición de impuestos para éstos.

El caso de los sistemas de energía fotovoltaica de Malmö también pone de manifiesto el positivo efecto que las políticas del gobierno central pueden tener en la compra pública (local) impulsora de la innovación. En este caso, la ciudad de Malmö pudo utilizar la concesión de subvenciones del gobierno central en el marco de soluciones de tecnología de energía eficiente.

- **Son necesarias medidas de apoyo para promover la difusión de soluciones innovadoras, ya que la compra pública puede ser insuficiente por sí sola.** Para garantizar la difusión de un producto o servicio innovador, es importante que, una vez finalizado el proceso de compra, se lleven a cabo actuaciones complementarias de apoyo en la línea de la promoción de la innovación empresarial. Por ejemplo, al entrar con vehículo a las ciudades de Estocolmo o Londres hay que pagar la "tasa de congestión", pero no en el caso de que el coche sea "limpio", es decir, medioambientalmente sostenible (adicionalmente, en algunos casos pueden incluso aparcar gratis).
- **El apoyo político es fundamental.** En la mayoría de los casos presentados, los procesos de compra pública contaron con el apoyo directo de parte del más alto nivel político. Así, es básico que las autoridades políticas muestren su apoyo explícito a este tipo de contrataciones.
- **Los casos revelan que en los procesos más complejos de compra pública impulsora de la innovación participan consultores/as y expertos/as.** Este fue el caso en la gran mayoría de ejemplos presentados, lo que aumenta los costes del proceso. Dadas las habituales restricciones presupuestarias de las entidades públicas, no es fácil recomendar el uso de *know-how* externo, pero sí conviene remarcar que la participación de este colectivo de profesionales fue capital.
- **Las ciudades se enfrentan al reto de cambiar la cultura de contratación vigente y motivar a sus funcionarios y funcionarias a utilizar las nuevas herramientas disponibles.** El proceso de cambio que se quiere impulsar con las actuaciones objeto del presente manual no es ni sencillo ni rápido. Al contrario, la transición hacia una cultura de

la contratación que incorpore los criterios que aquí se describen necesitará el empeño de los responsables de este ámbito, que deberán llevar a cabo una continua labor de sensibilización sobre la materia.

4.3 Recomendaciones prácticas.

Una vez analizados diversos ejemplos de compras públicas impulsoras de la innovación que se están llevando a cabo actualmente, en el presente apartado se definen algunas recomendaciones en relación, por una parte, a la tipología de procesos que pueden implementar las administraciones en su afán de fomentar la innovación empresarial, y, por otro, el redactado específico que los pliegos de condiciones deberían tener para obtener la mejor respuesta posible, por parte de las empresas, en los procesos de licitación.

En este sentido, se hará especial énfasis en la definición del *scoring*, es decir, en los criterios de valoración y puntuación que deberán utilizarse para discriminar positivamente aquellas empresas que aporten elementos innovadores en los productos (y servicios) que ofrecen a las administraciones públicas.

Previamente, sin embargo, conviene mencionar que el presente manual tiene como objetivo el análisis y definición de cláusulas que impulsen la innovación en cualquier tipología de contrato y de producto o servicio. Más allá de políticas y actuaciones pasadas que focalizaban el ámbito de la innovación en la contratación de tecnología, en el presente caso, debido al desarrollo del ámbito de las compras públicas en los últimos años, las cláusulas tienen la voluntad de ser "universales", es decir, que se puedan establecer, siempre que así proceda, para todo tipo de contratos y productos/servicios, no sólo para aquellos de elevado contenido tecnológico, dado que la innovación que se pretende fomentar puede radicar en aspectos muy diferentes a los técnicos: nuevos

métodos de distribución, técnicas de marketing, producción socialmente responsable, sistemas organizativos innovadores, etc.

Hecho este apunte, a continuación se presentan, como se ha mencionado, la diversidad de procesos existentes y sus principales ventajas e inconvenientes, tanto para las empresas como para la propia administración pública.

PROCESOS DE COMPRA PÚBLICA E INNOVACIÓN

En primer lugar, hay que mencionar los diferentes tipos de procesos existentes actualmente. Así, se identifican tres formas de fomentar la innovación: i) en calidad de "cliente de lanzamiento", ii) comprando un producto o servicio en las últimas etapas de desarrollo, y, iii) invirtiendo en la contratación de I + D, estimulando la demanda más allá de lo que el mercado es capaz de ofrecer en la actualidad.

En este sentido, existen diferentes **formas de diálogo y cooperación** entre las administraciones y las empresas para implementar estos procesos:

- **Contacto con el mercado antes del propio proceso de compra:** fuera del proceso de compra, el diálogo entre ambas partes puede adoptar diferentes formas. El órgano de contratación puede proveer información sobre sus intenciones futuras de licitación con antelación para dar tiempo al mercado para reaccionar, o puede sondear el mercado para identificar las mejores soluciones que el mercado puede (o podría) ofrecer.

Actualmente, una problemática frecuente es la falta de conocimientos detallados por parte de los compradores sobre las soluciones que el

mercado puede proveer. Así, un proceso de diálogo correctamente organizado y desarrollado es una excelente vía para alcanzar estos conocimientos. En algunos casos, la administración pública puede requerir el asesoramiento de centros especializados en I + D o del propio Departamento de Innovación. En último lugar, es muy importante remarcar que estos procesos de diálogo se deben implementar con la mayor transparencia posible, permitiendo que participen todas las empresas interesadas, las cuales pueden contribuir al desarrollo de soluciones óptimas.

- **Procedimientos avanzados de compra pública:** el ejemplo clásico de este tipo de procedimientos es el **diálogo competitivo**, el cual tiene como objetivo permitir la colaboración con los proveedores en el desarrollo de la mejor solución a las necesidades plasmadas en la licitación. El diálogo consiste en un análisis conjunto de las ideas, propuestas y posibilidades de investigación y desarrollo vinculadas con el producto o servicio objeto de licitación. Es importante destacar que este proceso, el cual debe hacer énfasis en la transparencia y la no discriminación, puede haber sido precedido por contactos previos a la propia compra (ver punto anterior).
- **Adquisición de I + D:** en los casos en que se requiere un nivel muy alto de innovación, se puede desarrollar un contrato para las tareas iniciales de I + D, de forma previa al inicio del proceso de licitación del producto/servicio.

Este proceso consiste en la compra de soluciones innovadoras que puedan convertirse en una compra futura, en el marco de un proceso de contratación diferente, de productos/servicios que requieren cierta innovación técnica. El objetivo de este tipo de procesos es impulsar

determinadas actividades de I + D que son necesarias, según la perspectiva de la autoridad pública, para responder a una necesidad específica de un producto o servicio que no está actualmente disponible en el mercado.

Complementariamente, según manifiestan las empresas que interaccionan con las administraciones públicas, los **puntos fuertes** de los procesos de compra pública son los siguientes:

- La **evaluación neutral** y una **mayor transparencia** en el proceso de selección.
- **Decisiones a más largo plazo**, en contraposición al corto plazo predominante en algunos casos en las decisiones adoptadas por el sector privado (con el ánimo de conseguir resultados positivos rápidos).
- **Incremento en la conciencia y la demanda de productos energéticamente eficientes**, que es una ventaja para las empresas innovadoras, dado que están invirtiendo en éstos y su voluntad es promocionar sus productos. Además, muchas administraciones públicas son conscientes de que asumir los altos precios de compra (actuales) para impulsar la innovación puede conducir a ahorros a medio y largo plazo.
- **Las administraciones públicas son clientes importantes** para la mayoría de las empresas que interaccionan con ellas, dado que representan una parte sustancial de su cartera comercial.

- Las administraciones públicas son más **fiables en relación a las condiciones de pago**.

Por otra parte, las **debilidades** identificadas en la compra pública son las siguientes:

- Los **procedimientos burocráticos que limitan la compra** fuera de los contratos o los acuerdos marco.
- La **prevalencia del precio como un factor decisivo**, por delante de criterios de calidad, medioambientales o los propios de innovación. En algunos casos, las administraciones públicas deberían ser más ambiciosas y asumir precios más altos, considerando todos los costes del ciclo de vida del producto o servicio (a medio o largo plazo, el coste puede ser menor que otros productos o servicios más baratos en primera instancia).
- En general, **los plazos de la compra pública son muy lentos**.
- Dado que es un ámbito poco desarrollado hasta ahora, se pone de manifiesto una **falta de documentación de referencia en relación a la gestión de los procesos de contratación** (seguimiento y evaluación de los contratos).

Para concluir este apartado, a continuación se profundiza en el análisis de los principales elementos que configuran los procedimientos avanzados de compra (negociados, diálogo competitivo o partenariado público-privado), los cuales se están configurando como la herramienta más adecuada para el desarrollo de soluciones innovadoras que den respuesta a las necesidades de la entidad

pública, especialmente en los proyectos complejos que requieran una mayor especificación técnica. Sin embargo, hay que remarcar que son tipologías de procesos con un bajo nivel de implantación en nuestro territorio.

Así, para las administraciones públicas, los principales **obstáculos** para llevarlos a cabo son:

- **Dificultad para encontrar proveedores** interesados debido a los costes (en tiempo e inversión) de estos procesos, los cuales no tienen garantías de venta, circunstancia que puede revertir en un número limitado de proveedores.
- La **falta de conocimientos tanto en el proceso como en el desarrollo de especificaciones técnicas** basadas en los resultados que se quieren obtener.
- Los **elevados costes de inversión en I + D**, debido a un bajo rendimiento de la tasa de inversión.

Al mismo tiempo, el sector público presenta una serie de **necesidades** a la hora de implementar los procesos descritos:

- **Formación para evitar problemas jurídicos y técnicos** durante el proceso de compra.
- **Conocimientos técnicos (o soporte de expertos) para definir las especificaciones.**

- Soluciones que ayuden a **mitigar los posibles riesgos financieros** asociados al proceso.

Por el lado de las empresas, las principales **barreras** a su participación son:

- Las **limitaciones técnicas** y los **altos costes para las administraciones públicas**.
- La **incertidumbre respecto a futuros contratos** de la solución innovadora desarrollada con otras administraciones públicas.
- La **separación presupuestaria en las administraciones públicas** puede dificultar la compra pública impulsora de la innovación, especialmente en los contratos donde la instalación y el mantenimiento no están integrados.

En cuanto a las **necesidades** de las empresas, estas son:

- Tener **conocimiento de las etapas del proceso** de contratación.
- Disponer de **tiempo suficiente para reaccionar** a las demandas de la administración.
- Una **asignación adecuada de los derechos de propiedad intelectual**, incluido el asesoramiento en los aspectos jurídicos y en patentes para

establecer correctamente estos derechos. Algunas de las propuestas consisten en que los derechos de explotación sean de la empresa y la administración pague una licencia, o que la administración utilice y pueda ofrecer el producto/servicio al público en general, pero que la empresa se reserve el derecho a utilizar la metodología para otras aplicaciones.

- **Rentabilidad de la propuesta**, para que la empresa participe en el proceso.
- **Transparencia y claridad** en el proceso.
- **Garantizar la calidad de los productos** mediante la certificación de terceros.

EJEMPLOS DE CLAUSULADOS

De forma muy sencilla y orientada a la aplicación directa, a continuación se presentan una serie de recomendaciones en cuanto a las cláusulas que se deberían introducir en las licitaciones, clasificadas según la fase del procedimiento en el que cada una se inserta:

Definición del objeto del contrato

En este ámbito, es muy importante tener en cuenta que cualquier criterio que se introduzca para valorar el producto o servicio debe estar directamente relacionado con el objeto del contrato. Consecuentemente, convendrá introducir la dimensión de la innovación empresarial (y otros como la sostenibilidad o criterios éticos) en la descripción del propio producto o servicio que se quiera contratar.

- Contratación de productos textiles, con preferencia por aquellos que incorporen elementos innovadores (a determinar según el contrato, con los que deben tener relación) respecto a los ya existentes en el mercado.
- Contrato para el suministro de tejidos del ámbito sanitario, del transporte o uniformes de los cuerpos de seguridad que cumplan con los siguientes requerimientos: resistencia, confortabilidad, etc. (a determinar).

Especificaciones técnicas

Las especificaciones que se determinen en este apartado, las cuales deben ser transparentes y no deben limitar la competencia ni discriminar a posibles licitadores, deben estar vinculadas con el objeto del contrato.

En el caso de utilizar referencias respecto estándares establecidos (a nivel local, regional, estatal o internacional), como las ecoetiquetas en el ámbito medioambiental, la administración debe considerar también las ofertas que no utilicen estos estándares pero que tengan otros mecanismos para demostrar el cumplimiento de las especificaciones requeridas.

- Contratación de ropa de trabajo que incorpore las especificaciones técnicas siguientes: propiedades ignífugas, textiles inteligentes, etc. (a determinar).
- Contratación de elementos textiles (uniformes, por ejemplo) la vida útil de los cuales represente un incremento de, como mínimo, el 10%

Selección de candidatos

Las capacidades (técnicas, financieras, etc.) Y calificaciones requeridas a las empresas participantes en el proceso deben estar relacionadas y ser proporcionales con el propio objeto del contrato.

- Cada una de las empresas participantes ha de poder demostrar, mediante la documentación o productos que crea conveniente, su viabilidad para el desarrollo del producto o servicio objeto del contrato.

Adjudicación del contrato

Para la adjudicación del contrato, la autoridad pública puede considerar la oferta económicamente más ventajosa con tan sólo un único criterio, el precio (como se ha venido realizando mayoritariamente hasta ahora), o incorporar múltiples criterios que tengan en cuenta otras vertientes del producto / servicio, como podría ser el grado de innovación empresarial de cada uno de los licitadores (junto, si se quiere y procede, con consideraciones ambientales y sociales).

- Se deberá determinar la ponderación que se otorga a cada uno de los criterios de valoración.
- Para ver ejemplos de diferentes ámbitos que se pueden considerar en la valoración del grado de innovación, ver el próximo

Ejecución del contrato

Una vez adjudicado el contrato, la empresa ganadora deberá cumplir estrictamente con todos los requisitos detallados en el pliego de condiciones, tanto en lo referente a las cláusulas administrativas como las especificaciones técnicas que se hayan determinado.

- Será necesario establecer conjuntamente entre ambas partes los mecanismos de seguimiento de la ejecución. Estos deberán determinarse en relación al objeto del contrato.

El incumplimiento, parcial o total, de las condiciones de ejecución puede desembocar en la rescisión del contrato o en la imposición de sanciones. Así, en este tipo de contratos, y especialmente en los más complejos, es necesario establecer, por parte de ambas partes, mecanismos de control y de evaluación del cumplimiento de las condiciones de ejecución del contrato.

El rol de los centros tecnológicos

Por último, conviene hacer mención al papel que deben tener los centros tecnológicos en la definición de las cláusulas de impulso de la innovación. Así, tanto en la especificación de los requerimientos técnicos, como en la selección de candidatos y la adjudicación del contrato, así como durante la ejecución del mismo, los centros tecnológicos pueden colaborar con la administración aportando sus conocimientos y ayudando, así, a lograr el mejor resultado posible para el proceso de contratación.

VALORACIÓN DE LOS ELEMENTOS INNOVADORES

En el siguiente cuadro se presentan una serie de orientaciones respecto a varios elementos a tener en cuenta en el proceso de valoración de cada una de las ofertas.

La ponderación del ámbito "innovación empresarial" deberá ser proporcional a las características del objeto de contrato, circunstancia que determinará variaciones en el *scoring* para diferentes tipos de producto o servicio.

Así, para la evaluación de cada una de las empresas candidatas, a continuación se proponen una serie de criterios y requisitos que podrían contribuir a seleccionar las empresas que mejor se adecuen a los requerimientos planteados en los pliegos de condiciones. Conviene señalar que son propuestas de criterios, es decir, que sólo pretenden servir como guía para la definición de los elementos de valoración que permitan realizar la mejor selección de empresas posible.

En este sentido, los criterios que se describen hacen referencia al "potencial innovador del proyecto", es decir, son los elementos que permiten valorar el impacto en términos de innovación de la empresa licitadora. Entre otros, se propone valorar el tipo de innovación planteada, el número de patentes de las que dispone la empresa, la importancia del ámbito de la innovación en la gestión de la empresa (mediante los porcentajes destinados a I + D), elementos que propicien el éxito (como convenios con Centros de Investigación), etc.

La valoración de los requisitos se efectúa sobre la base del cumplimiento o no cumplimiento de algunos de ellos o, en algunos casos, del grado de

cumplimiento, según una puntuación ⁽¹⁴⁾ que permitirá dar prioridad a unas empresas respecto a otras e incluso, en su caso, establecer una puntuación mínima obligatoria para acceder a la licitación.

Propuesta de criterios a tener en cuenta para la valoración del grado de innovación empresarial				
Criterio	Descripción	Forma de valoración	Forma de acreditación	Propuesta de puntos
Tipo de innovación que supone	Será necesario analizar el tipo de innovación que propone el producto/servicio en función del ámbito en el que incide.	<ul style="list-style-type: none"> . Innovación de proceso y de producto/servicio . Innovación de proceso o de producto/servicio . Ninguna innovación 	Descripción y catalogación de la innovación por parte de la propia empresa.	<ul style="list-style-type: none"> 15 10 0
Propiedad de la innovación	Será necesario analizar la titularidad y la formalización de la innovación que propone el proyecto de producto/servicio.	<p>Según la documentación acreditativa, el producto/servicio supone:</p> <ul style="list-style-type: none"> . Explotar una innovación propia registrada . Explotar una innovación propia no registrada . Explotar una innovación ajena registrada 	Registro de la patente o referencias a la misma.	<ul style="list-style-type: none"> 15 10 5
Previsión de inversión en I+D+I	Será necesario analizar la previsión de inversiones en I+D+I que propone el proyecto de producto/servicio en los primeros meses/años de vida.	<p>El proyecto prevé:</p> <ul style="list-style-type: none"> . Inversión I+D+I > 2,5% sobre ventas anual . Inversión I+D+I ≥ 2% anual . Inversión I+D+I ≥ 1% anual . Inversión I+D+I < 1% anual 	Documento relativo a las inversiones a efectuar (elaborado por la propia empresa).	<ul style="list-style-type: none"> 20 15 10 5
Relación con centros de investigación	Existencia de algún tipo de acuerdo de colaboración entre la empresa y uno o varios centros de investigación implicados en la investigación en el seno del sector textil.	<ul style="list-style-type: none"> . Existe acuerdo de colaboración . No existe acuerdo de colaboración 	Presentación de una copia del acuerdo.	<ul style="list-style-type: none"> 30 0
Patentes propias	Porcentaje de participación de los productos o servicios provenientes de patentes propias sobre el total de la facturación.	<ul style="list-style-type: none"> . Participación = 100% . Participación ≥ 75% . Participación ≥ 50% . Participación ≥ 25% . Ninguna patente propia 	Presentación de las cuentas de facturación de la empresa.	<ul style="list-style-type: none"> 50 35 20 10 0
Proyectos de I+D+I en marcha	Lugar donde se desarrollan los proyectos de I+D+I actuales de la empresa.	<ul style="list-style-type: none"> . Proyectos de I+D+I internos . Proyectos de I+D+I en España . Proyectos de I+D+I en el extranjero 	Documento de la empresa donde especifique sus proyectos de I+D+I actuales.	<ul style="list-style-type: none"> 50 30 20
Éxito en la innovación	Porcentaje de proyectos de innovación realizados con éxito sobre los iniciados desde la puesta en marcha de la empresa.	<ul style="list-style-type: none"> . Éxito > 50% . Éxito ≥ 25% . Éxito < 25% . Ningún éxito 	Documentación acreditativa de la empresa.	<ul style="list-style-type: none"> 50 30 10 0
Inversión en I+D+I	Inversiones realizadas en I+D+I externo por parte de la empresa en los últimos tres años de vida.	<ul style="list-style-type: none"> . Inversión I+D+I > 2,5% sobre ventas anual . Inversión I+D+I ≥ 2% anual . Inversión I+D+I ≥ 1% anual . Inversión I+D+I < 1% anual 	Presentación de los datos relativos al Impuesto de Sociedades.	<ul style="list-style-type: none"> 20 15 10 5
Esfuerzo innovador	Porcentaje de gastos en I+D+I interno sobre la facturación anual.	Incremento anual	Presentación de los datos relativos al Impuesto de Sociedades. (si la empresa hace constar este dato, circunstancia a la que no está obligada por Ley).	15 / 0
	Porcentaje de gastos en I+D+I externo sobre la facturación anual.	Incremento anual	Presentación de los datos relativos al Impuesto de Sociedades.	15 / 0
Resultados de la innovación	Nuevas patentes o modelos de utilidad desarrollados en los últimos tres años.	Incremento	Documentación acreditativa de las patentes.	15 / 0
	Porcentaje de facturación anual por productos o servicios introducidos los últimos tres años.	Igual o superior al 25%	Documentación acreditativa de la empresa.	15/ 0

4.4 Propuestas

Por último, a modo de conclusión de este capítulo, y a raíz de toda la información que se deriva de los diferentes elementos analizados anteriormente, se presentan una serie de recomendaciones:

- **Las administraciones tienen que comprender todo el potencial que tienen las compras públicas como instrumento para impulsar la innovación empresarial.** Dado que uno de los principales factores, si no el más importante, para que las empresas decidan innovar es que perciban que el mercado demanda estos nuevos productos o servicios, el sector público, como se ha visto con algunos de los ejemplos presentados, puede actuar como catalizador o creador del mercado, generando la demanda y, por tanto, impulsando la innovación.
- **Las administraciones deben ser conscientes de los beneficios que les reporta un proceso de compra pública que aproveche todo su potencial.** Como ya se ha manifestado anteriormente, las soluciones que se pueden desarrollar a raíz de un proceso de compra pública que fomente la innovación son una vía para propiciar que la administración obtenga el mejor producto o servicio para sus necesidades, facilitando, así, la prestación de un mejor servicio a la ciudadanía en general. En este sentido, los beneficios de estos procesos son en ambas direcciones: para las empresas y también por las administraciones.

- **Se debe potenciar el diálogo entre la administración y las empresas.** El diálogo técnico entre la administración y las empresas, previo al propio proceso de compra pública, es una excelente herramienta que debe fomentarse para explorar elementos y soluciones que podrían ser muy útiles a la hora de establecer el pliego de condiciones.

Una de las formas más utilizadas, aunque de forma incipiente aún, es el diálogo competitivo, un instrumento que permite el trabajo conjunto entre ambas partes para la búsqueda de las soluciones, que mejor se adapten a las necesidades públicas. La conjunción de los conocimientos, técnicos y funcionales, de ambas partes puede repercutir en una mejor especificación del pliego de condiciones y, consecuentemente, en mejores ofertas.

Al mismo tiempo, se deben desarrollar otros mecanismos, claros y transparentes en todos los casos, para recopilar periódicamente información del mercado sobre nuevas soluciones para las necesidades públicas. Entre otros, estos podrían ser:

- *"Días de la industria"*, en los que las empresas podrían presentar las innovaciones en las que estuvieran trabajando, para que la administración las tuviera en cuenta en el futuro.
- *Tramitar propuestas no solicitadas*: esta práctica, permitida en algunos casos por el Derecho Administrativo, puede ser una excelente fuente de sugerencias para productos y servicios que podrían ser de utilidad para la administración en el futuro.
- *Consultas con agentes de centros de investigación*: un continuo contacto e intercambio de información con los centros de investigación podría permitir a la administración estar al corriente de las últimas novedades en cuanto a innovaciones que puedan ser de su interés.
- **La especificación funcional, con prevalencia frente a la técnica, debería ser la opción elegida por las administraciones.** Permitida por la nueva Ley de contratos, como se ha mencionado anteriormente, la especificación funcional estimula mayormente la creatividad y la innovación, ya que no impone requisitos técnicos en la realización del producto o servicio.

Adicionalmente, la "admisión de variantes" a la propia especificación del pliego también abre la puerta a que las empresas aporten soluciones innovadoras, las cuales, en algunos casos, pueden ser más adecuadas que las que se hayan definido, a priori, para el producto o servicio. Es decir, este proceso permite que las empresas desarrollen propuestas que vayan más allá de las características planteadas en el pliego de condiciones.

- **La adjudicación del contrato ha de guiarse por el criterio de oferta económicamente más ventajosa, que puede tener en cuenta muchos más factores que sólo el precio.** Entre otros, la innovación aportada por el producto o servicio, y las repercusiones que este hecho puede tener en el entorno (tanto el natural como el empresarial), también debe ser un factor de ponderación de la oferta. A tal efecto, en el presente manual se ha presentado una propuesta de criterios a utilizar en la valoración.

Sin embargo, otros criterios, como los ambientales o los de equidad social, también pueden ser factores de ponderación para determinar la oferta económicamente más ventajosa.

- **Se debería introducir la figura de los contratos de desempeño (o contratos basados en el rendimiento) para los ejecutores, los consultores y los proveedores.** Esta figura jurídica es un instrumento legal a través del cual la administración y la empresa acuerdan las condiciones técnicas y económicas del proyecto. Los principales aspectos que incluye el contrato son los siguientes:
 - Características del proyecto.
 - Responsabilidad de las partes y garantías consideradas.
 - Formas de pago y de financiación.

- Propiedad de los productos.
- Esquemas de compensaciones, es decir, previsión de actuaciones en caso de desviaciones respecto al plan original.
- **Se podrían asignar subvenciones específicas (europeas, estatales, regionales o locales) para este tipo de procesos.** Dado que los procesos no tienen el éxito garantizado, como se ha mencionado en el apartado de ejemplos, existe cierto temor al fracaso entre los funcionarios/as que puede convertirse en un débil desarrollo de este ámbito. Para contrarrestar esta situación y modificar la aversión al riesgo existente, la asignación de subvenciones específicas para la implementación de estos procesos podría ser una excelente señal para los compradores públicos, ya que les indicaría que tienen el aval político para asumir riesgos.
- **Es necesario efectuar un esfuerzo en la capacitación de los responsables de contratación.** Con la voluntad que los procesos de compra pública que se implementen alcancen la mayor eficiencia posible, es necesario invertir en formación para que los responsables del ámbito de contratación de las entidades públicas españolas tengan los conocimientos necesarios para la realización con éxito de estos procesos: conocimientos sobre las diferentes tecnologías y los costes asociados, el mercado, la gestión económico-financiera del proceso, etc.

Como se ha visto en los ejemplos, una opción factible es recurrir al apoyo de profesionales expertos en la materia, los cuales podrían participar en el

proceso de formación y perdiendo presencia en los proyectos de compra pública de forma gradual.

- **Sería conveniente cooperar activamente con entidades públicas y privadas para unir recursos y agregar la demanda.** La agregación de la demanda que podría resultar de la unión de dos o más entidades para una contratación conjunta podría resultar en unos mayores incentivos para las empresas y, por tanto, en el desarrollo de una mejor solución para la administración.
- **Se deben realizar intensas labores de sensibilización y comunicación en este ámbito.** Hay que informar periódicamente, de una forma atractiva y estimulante, a los funcionarios públicos responsables del ámbito de contratación sobre los objetivos y la naturaleza de la compra pública como mecanismo de impulso de la innovación. En relación a los productos y mecanismos comunicativos que se deberían utilizar, el presente manual incorpora una propuesta en este sentido.
- **Promover el intercambio de experiencias.** Para sensibilizar sobre la importancia de la compra pública como parte inherente de la política de innovación del territorio, convendría establecer un intercambio sistemático de información entre diferentes ciudades y regiones. Las actuaciones podrían incluir:
 - Seminarios que promuevan el debate sobre los nuevos caminos para la innovación a través de la contratación pública.
 - Presentación de ejemplos sobre casos de compra pública impulsora de la innovación.

- Facilitar el acceso a la información mediante la creación de portales de Internet específicos (en este ámbito, como se ha mencionado, se está desarrollando el observatorio Tex4future).
- **Introducir mecanismos de evaluación.** Para evaluar adecuadamente los procesos desarrollados, y que los aprendizajes experimentados puedan redundar positivamente en posteriores contrataciones, habría que establecer indicadores y mecanismos de seguimiento para llevar a cabo una evaluación rigurosa del proceso de compra pública.
- **Se debería desarrollar el ámbito de los derechos de propiedad intelectual.** Garantizando que la Administración podrá hacer uso del producto o servicio que se haya desarrollado durante el proceso de compra pública de acuerdo con sus necesidades, es importante que la empresa también tenga derechos respecto a la comercialización del producto/servicio, con tal de incentivar suficientemente la innovación y propiciar así el desarrollo de las mejores soluciones posibles.

CAPITULO 5. Notas

1: Resumen del estudio sobre Compras Públicas Textiles realizado por el CITYC para el Observatorio Industrial Textil 2008.

²: Se ha seguido la exposición de la COMISIÓN EUROPEA (2001) “Comunicación interpretativa de la Comisión sobre la legislación comunitaria de contratos públicos y las posibilidades de integrar los aspectos medioambientales en la contratación pública” COM (2001) 274 final.

3: Entre estas etiquetas cabe señalar la Oeko-Tex, muy difundida en el campo de los productos textiles, la etiqueta escandinava (el cisne nórdico) y el ángel azul alemán.

4: Considerandos 1 y 2 de la Directiva 2004 / 18 / CE.

5: Se ha seguido la exposición referente a la ficha de producto: “Productos Textiles en el Juego de Herramientas de la Comisión Europea para la formación en CPE”. 2008.

6: Ver: http://ec.europa.eu/environment/gpp/training_toolkit_en.htm

7: Ver: <http://www.oeko-tex.com>

8: BOUWER, M. Y OTROS (2006) “Green Public Procurement in Europe 2006 – Conclusions and recommendations”.

9: ÖKO – INSTITUTE e. V. y ICLEI (2007) “Costs and benefits of GPP in Europe”.

10: COMISIÓN EUROPEA (2001) “Comunicación interpretativa de la Comisión sobre la legislación comunitaria de contratos públicos y la posibilidad de integrar aspectos sociales en dichos contratos” COM(2001) 566 final.

11: SETEM (2009) “Introducción de criterios sociales en los suministros de ropa de las administraciones públicas”.

12: Sentencia asunto Gebroeders Beentjes (Asunto 31/87) y sentencia contra la República Francesa, Nord-Pas-de-Calais (Asunto C-225/98).

13 y 14 : JUNTA CONSULTIVA DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA. Informes 75/08 de 15 de diciembre y 70/09 de 17 de noviembre.

15: Ver documentos de la COMISIÓN EUROPEA : COM(2006) 502 final, COM(2006) 589 y COM(2005) 488.

16: COMISIÓN EUROPEA (2007) “Guide on dealing with innovative Solutions in public procurement” en Commission Staff Working Document. SEC(2007)

17: Ver <http://www.proinno-europa.eu>