

Innap Innova

Innovación en las Administraciones Públicas

LUIS CUETO ÁLVAREZ DE SOTOMAYOR  
JUAN MANUEL GARRIDO MORENO

# Compra pública innovadora

Fundamentos e instrumentación



netbiblo

INAP

INSTITUTO NACIONAL DE  
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA



**Compra pública  
innovadora**



LUIS CUETO  
ÁLVAREZ DE SOTOMAYOR  
JUAN MANUEL GARRIDO  
MORENO

# Compra pública innovadora

Fundamentos e  
instrumentación

**netbiblo**

**INAP**  
INSTITUTO NACIONAL DE  
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

## COMPRA PÚBLICA INNOVADORA

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Dirijase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos, [www.cedro.org](http://www.cedro.org)) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra.

No está permitida la reproducción total o parcial de este libro, ni su tratamiento informático, ni la transmisión de ninguna forma o por cualquier medio, ya sea electrónico, mecánico, por fotocopia, por registro u otros métodos, sin el permiso previo y por escrito de los titulares del Copyright.

QR code es una marca registrada por Denso Wave, inc.

DERECHOS RESERVADOS 2013, respecto a la primera edición en español, por

© INAP

© Netbiblo, S. L.

**netbiblo**

[www.netbiblo.com](http://www.netbiblo.com)

NETBIBLO, S. L.

c/. Rafael Alberti, 6 bajo izq.

Sta. Cristina 15172 Oleiros (La Coruña) – Spain

tlf: +34 981 91 55 00 • fax: +34 981 91 55 11

[www.netbiblo.com](http://www.netbiblo.com) [editorial@netbiblo.com](mailto:editorial@netbiblo.com)

Miembro del Foro Europeo de Editores

ISBN: 978-84-15562-37-5

Depósito Legal: C-838-2013

NIPO: 635-14-027-9 (formato papel)

NIPO: 635-14-028-4 (formato electrónico)

Imagen interior: © James Thew

Impreso en España – Printed in Spain

# Los autores



**Luis Cueto Álvarez de Sotomayor** es licenciado en Derecho por la Universidad Autónoma de Madrid, ingresó en el Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado en 1987. Como experto en Recursos Humanos, ha sido Subdirector General de Planificación y Ordenación de los Recursos Humanos de la Seguridad Social del Ministerio de Trabajo; Subdirector General de Recursos Humanos del Ministerio de Justicia y Director de Recursos Humanos y Sistemas de Información del Instituto Cervantes. Además, ha sido Jefe del Gabinete de la Subsecretaría del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio y Director General de la EOI.

En la actualidad, dirige la Subdirección General de Fomento de la Innovación Empresarial, en el Ministerio de Economía y Competitividad, donde es responsable de los Informes Motivados para la deducción fiscal por I+D+i y del lanzamiento del proceso de Compra Pública Innovadora.

**Juan Manuel Garrido Moreno** es ingeniero Aeronáutico e ingeniero de Organización Industrial, miembro del Cuerpo de Ingenieros Aeronáuticos del Estado, M.Sc. en Gestión de Programas Aeroespaciales por la ISU (International Space University) y en Financiación de Operaciones y Capital Riesgo por el IEB (Instituto de Estudios Bursátiles).

Profesionalmente, ha desempeñado diversas funciones tanto en el sector privado como en el sector público, concretamente, en el Ministerio de Fomento y en CDTI. Actualmente es Subdirector General Adjunto de Fomento de la Innovación Empresarial en el Ministerio de Economía y Competitividad.

# Innap Innova



La Administración Pública es una pieza clave en una sociedad avanzada, pues le ha encomendado la satisfacción de muchas de sus necesidades y expectativas mediante una serie de políticas públicas encaminadas a lograr la cohesión e integración social y una democracia de alta calidad. Una gestión pública moderna, ágil, eficiente y acertada es determinante para lograr una sociedad con mayores cotas de bienestar y de calidad de vida.

Su compromiso con la democracia debe orientarla a activar a los ciudadanos en su responsabilidad con la sociedad y con las instituciones políticas, para lo que debe ser éticamente ejemplar y favorecer el conocimiento político y social entre los ciudadanos. De esta forma, se podrá reducir la distancia de los ciudadanos con los políticos y la Administración. Se trata de que los ciudadanos tengan más poder y libertad y de generar confianza social y política, que son indispensables para avanzar social y económicamente.

La Administración Pública debe asumir un papel de liderazgo respecto a la innovación, a través de la mejora de los servicios públicos, la orientación a la ciudadanía y a las empresas y la eficiencia operativa. En este sentido, la innovación pública debe entenderse como la aplicación de ideas y prácticas novedosas en el ámbito de la gestión pública con el objetivo de generar valor social.

El Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) tiene como objeto seleccionar empleados públicos que en su actuación puedan garantizar los derechos y libertades de los ciudadanos; formar a estos empleados, en especial a los directivos, en la innovación y el cambio, e investigar los principales fenómenos que afectan a la Administración con el fin de transformarla. Para cumplir esta importante responsabilidad, el INAP debe contar con principios y valores

sólidos que fundamenten su actuación; y, así, hemos adoptado los de eficacia, aprendizaje en equipo, orientación al ciudadano, transparencia, ejemplaridad, autonomía y responsabilidad.

En el INAP creemos que el futuro se construye desde ahora y lo nuevo, lo que está por venir, ya se encuentra entre nosotros; para descubrirlo es necesario hacer un ejercicio de reflexión y de participación. Así lo ha hecho el INAP durante los últimos meses mediante la elaboración de su primer Plan Estratégico, cuyo fruto es una clara orientación hacia la innovación y el cambio que deseamos transmitir a nuestro entorno y que nos mueve a ejercer un papel de liderazgo en las Administraciones españolas y a ser referente internacional en la generación y difusión de conocimiento y aprendizaje innovadores y transformadores, para promover una buena Administración orientada al bien común.

Si la innovación en el sector privado se orienta a la mejora de la competitividad y, de esta manera, a la generación de valor económico, la innovación pública persigue la consecución de unas políticas públicas que satisfagan mejor las necesidades sociales y unos servicios públicos de mayor calidad; por lo tanto, la misión debe ser construir una Administración innovadora y abierta que ofrezca a la sociedad servicios de calidad, eficientes, eficaces y seguros. Para ello debe colaborar con su entorno, impulsar o activar a los ciudadanos para que actúen en el ámbito público, *contando con las personas como protagonistas del cambio*.

Con el objetivo de contribuir a crear una cultura innovadora en la Administración Pública, el INAP ha impulsado la creación de una serie editorial denominada Innap Innova, que propone la edición de libros divulgativos en formato *pocket*, materiales multimedia de sensibilización en diversas facetas de innovación y eventos para compartir ideas innovadoras.

*Manuel Arenilla Sáez*  
*Director del INAP*

# Contenido



1.	Introducción.....	11
2.	La CPI como instrumento de fomento de la innovación empresarial.....	17
3.	Concepto de CPI .....	25
4.	Motivaciones para la CPI	
4.1.	Mejora de los servicios públicos .....	36
4.2.	Fomento de la actividad económica .....	49
5.	Evolución normativa .....	55
6.	Instrumentación de la CPI en España	
6.1.	La Guía de Compra Pública Innovadora.....	65
6.2.	La Ventanilla de CPI .....	67
6.3.	Los Instrumentos de Financiación .....	68
6.4.	Otros Instrumentos .....	75

7. Claves para que funcione la CPI .....	79
8. Obstáculos habituales a la CPI.....	93
9. La CPI en Derecho comparado .....	97
10. El futuro próximo .....	103
Bibliografía .....	107





La compra pública innovadora (en adelante, CPI) es un nuevo y potente instrumento de fomento de la innovación empresarial a través de la contratación efectuada por el sector público, sustituyendo o complementando las tradicionales vías de las subvenciones o préstamos a través de convocatorias de concurrencia competitiva.

La contratación pública ha sido vista tradicionalmente como la manera ordenada y eficaz de conseguir que el sector público obtenga las obras, bienes o servicios que necesita al mejor precio, en las mejores condiciones y respetando, cuando se pueda, la libre competencia (están las excepciones de la defensa nacional).

Esta caracterización ha supuesto que la Administración haya preferido mayoritariamente comprar bienes ya desarrollados y sin riesgo ni incertidumbre: quien quisiera innovar lo haría con sus propios recursos o acudiendo a cualquiera de las vías habituales de apoyo público (subvenciones mediante concurrencia competitiva, préstamos...) o privado (capital riesgo). Además de la lentitud y falta de garantías de poder obtener el apoyo para una idea a desarrollar o una nueva tecnología para resolver mejor problemas habituales, la inexistencia de apoyo mediante la compra suponía otra cosa aún peor: si la innovación era exitosa comenzaba la siguiente y terrible fase para el empresario innovador: “¿ahora a quién se la vendo?”.

Es bien conocida la velocidad a la que se suceden las innovaciones, el riesgo de muchas innovaciones apoyadas con dinero público de quedar obsoletas sin haberse vendido ni desarrollado comercialmente es una fatalidad de enormes proporciones. Es lo que, con expresión extraña pero expresiva, se suele conocer como el “valle de la muerte de la innovación”.

Tanto desde el ámbito europeo como nacional (fundamentalmente desde el año 2010 con la Estrategia Estatal de Innovación —e2i—) se han puesto en marcha diversas iniciativas para potenciar

este instrumento, iniciativas que van a cobrar más importancia al filo de los planes de acción de Europa 2020.

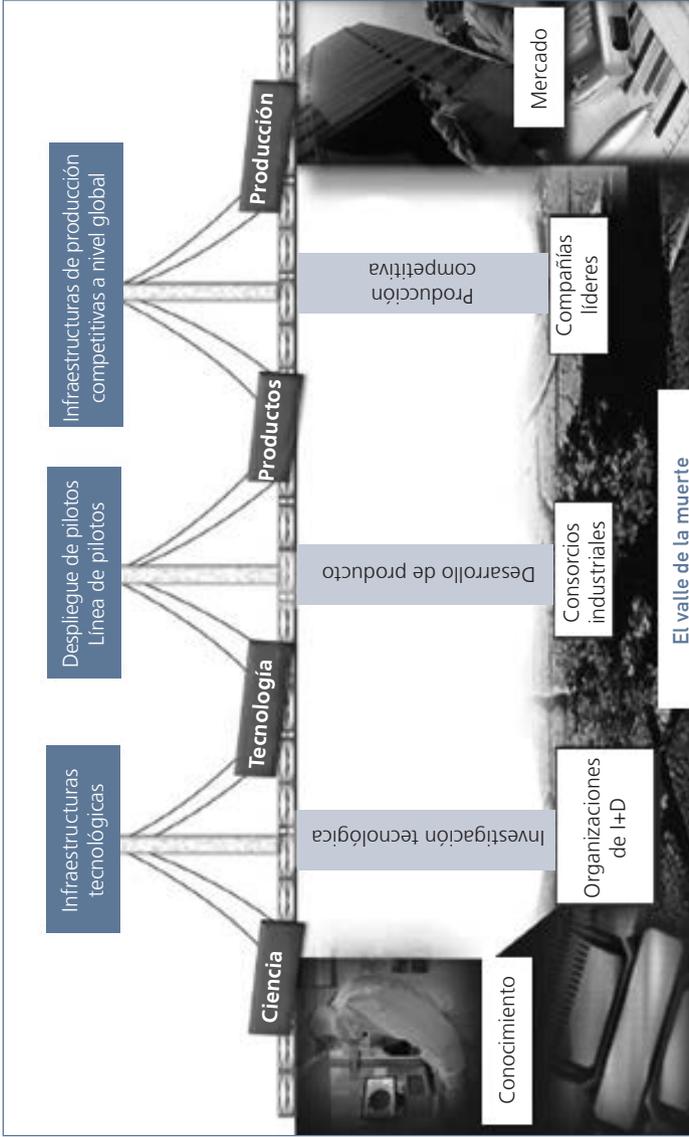
La explicación de esa “resistencia” o cautelas de separar radicalmente la ayuda a la I+D+i de su llegada al mercado, es la discutible (y en revisión) política europea de considerar las ayudas a la I+D+i como una de las excepciones a la prohibición de dar ayudas públicas (ayudas de Estado) a las empresas de cada país.

Así, para evitar el falseamiento de la competencia intraeuropea, la Comisión Europea autoriza previamente las convocatorias que vayan a suponer ayudas a las empresas privadas y, en el campo que nos ocupa, comprueba que los desarrollos, las innovaciones financiadas con dinero público, no se utilizan después en la actividad mercantil. Muchos empresarios se quejan —en nuestra opinión con razón— de que nuestros competidores mundiales (EE.UU., China) operan con reglas menos rigurosas. Nuestro escrúpulo intraeuropeo puede suponer nuestro “suicidio económico” a medio plazo si lo vemos desde fuera de Europa.

De ahí la frustración habitual de quienes, no estando inmersos en estas lides, no entiendan que ese nuevo robot, esa nueva máquina de lo que sea, que ha costado tanto dinero y tiempo en desarrollarse, no se pueda usar luego sino que deba conservarse como piloto y sujeta a las condiciones de proyecto de I+D y no como producto.

Pues bien, en el mejor de los casos, una innovación que acababa de fructificar podía, si se daba la coincidencia, presentarse a una licitación que requiriese un producto o servicio como el desarrollado (más tarde desarrollaremos el tema de las mejoras y variantes en las licitaciones públicas cuando no se daba exactamente esta circunstancia), pero no se trataba de una política de apoyo a la innovación continuada que generase certidumbre y confianza (aspectos cruciales para generar tejido innovador), sino de una coincidencia fortuita.

Figura 1.1. El modelo de *Los tres pilares* para atravesar el “valle de la muerte” de la innovación.



Fuente: A European integrated initiative to pass the KETs “Valley of Death”. Source: High Level Expert Group on Key Enabling Technologies-Final Report, July 2011.

La situación descrita comenzó a cambiar con la Ley de Contratos del Sector Público 30/2007 (BOE del 31 de octubre) que, a su vez, trasponía en España la Directiva de 2004/18 CE, aunque a partir del actual texto —aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre que aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público— donde realmente cobra importancia.

Aunque todavía no tiene la importancia económica que otras vías de apoyo público, estamos convencidos de que está llamada a ser la herramienta más importante en los próximos años. A continuación daremos algunas cifras que permitirán comparar la CPI con otros instrumentos.



## Capítulo 2

# La CPI como instrumento de fomento de la innovación empresarial



Aunque la medida más conocida para medir los sistemas nacionales de I+D+i suele ser el porcentaje del PIB que se les dedica, hay muchas líneas de apoyo que no se reflejan en ese dato. Como veremos a continuación, las magnitudes y el impacto en la I+D+i de otras líneas diferentes a la presupuestaria es muy relevante.

Según el INE, el gasto español total en I+D en 2011 fue de 14.184 millones de euros, lo que supone un 1,33 % del PIB (y un retroceso del 2,8 % respecto a 2010). La Administración Pública sigue siendo en España la que realiza el mayor gasto en ciencia y tecnología, con un 44,5 % del total del gasto el año pasado (frente a un 46,9 % en 2010), y la inversión empresarial casi la iguala, con un 44,3% del total. En la parte pública, los fondos que los gobiernos nacional y autonómicos fundamentalmente, pusieron “en circulación” en 2011 fueron de 6.312 M€. Tema distinto es quién gasta ese dinero: aproximadamente el 60 % lo gastan las propias administraciones (CSIC, universidades, etc.) y unos 2.000 M€ llegan a las empresas que son quienes lo gastan en sus proyectos, junto a los otros 6.000 M€ que aportan. Como es bien conocido, la Unión Europea ha fijado como objetivo que 2/3 del gasto en I+D+i sea aportado por las empresas, entendiendo que fijarán objetivos de I+D+i capaces de retornar ingresos suficientes para financiar las siguientes fases de los proyectos o los beneficios necesarios para animar a las empresas a seguir invirtiendo en ello. En España, esta circunstancia solo ocurre en el País Vasco.

Si bien la mayor parte de la gente identifica apoyo con estas medidas del lado de la oferta: subvenciones o préstamos en buenas condiciones (bajos tipos de interés o pocas garantías exigidas), los expertos en I+D+i saben que muchas otras líneas y políticas del lado de la demanda pueden ser tanto o más interesantes. Y ello, tanto para los poderes públicos como para los empresarios.

**Figura 2.1.** Medidas de apoyo público a la innovación empresarial.

Fuente: Elaboración propia a partir de Edler y Georghiou (2007).

Así, yendo de lo más general a lo particular, para las empresas lo más importante es que exista un clima general de confianza, base de un funcionamiento económico sano. Para ello es vital un escenario de instituciones públicas y privadas que funcionen bien (los gobiernos, los partidos políticos, la Justicia, los entes reguladores, la banca, los seguros, etc.) y una normativa lo más clara y ligera posible (menos obstáculos y complejidades) que posibilite la innovación<sup>1</sup>.

Además de ese contexto, si legalmente se instrumentan ayudas automáticas que garanticen la inversión, las empresas decidirán invertir en I+D+i para maximizar esas ayudas. Por ejemplo, las primas a las energías renovables, que han sido la clave del desarrollo en España de empresas punteras en las energías solar, fotovoltaica o eólica. Solo hasta noviembre de 2012 las ayudas supusieron un gasto público de 6.418 M€<sup>2</sup>; es decir, superaron a las partidas de todo el Estado específicamente diseñadas para el apoyo a la I+D+i. Otros instrumentos

<sup>1</sup> Por ejemplo, el que en España se permita investigar con células madre, y la comisión de Bioética que asesora al Gobierno haya dictaminado con claridad al respecto, es un elemento fundamental para que se investigue e incluso empresas extranjeras se instalen ya que en su país no es posible. Igualmente el que en Francia sea pacífica la energía nuclear permite un desarrollo superior de su industria.

<sup>2</sup> [www.europapress.es/economia/energia-00341/noticia-economia-energia-primas-renovables-aumentan-22-noviembre-alcanzan-6418-millones-20130114151446.html](http://www.europapress.es/economia/energia-00341/noticia-economia-energia-primas-renovables-aumentan-22-noviembre-alcanzan-6418-millones-20130114151446.html)

que “escapan” del corsé de las ayudas de Estado y se dan directamente a los consumidores (planes “Renove” de coches o calderas) para estimular la compra de aparatos más eficientes energéticamente, son también potentes mecanismos que favorecen la innovación.

Por otro lado, como instrumentos desde la oferta, se situarían las ayudas (subvenciones y préstamos bonificados) que se obtienen en convocatorias abiertas y competitivas (por ejemplo la convocatoria INNPACTO del MINECO, la de mayor dotación presupuestaria, o las ayudas que concede el CDTI, Centro para el Desarrollo Tecnológico Industrial. Entre ambas movilizan hacia las empresas una gran parte de los 2.000 M€ de los aportados por el sector público y que gasta el sector privado, ya mencionados.

Tanto las restricciones que impone la normativa europea (tope de porcentaje de las ayudas sobre el importe total de los proyectos), como el tener que sujetarse a las normas y los plazos de las convocatorias, hacen que no siempre los ritmos empresariales puedan esperar a ese tipo de ayuda pública. A su vez, la no penalización por el resultado en el instrumento de la subvención (es suficiente justificar que se ha intentado y que se han gastado las partidas solicitadas correctamente para no tener que devolver una subvención, aunque la invención no haya tenido éxito) hace que cientos de millones de euros entregados por el sector público nunca lleguen al mercado, bien por no haber tenido éxito, bien —como decíamos en la introducción— por la separación tajante entre el apoyo a la I+D frente al apoyo prohibido a la producción y comercialización. Esto es trágico desde el punto de vista de la eficacia del gasto público en apoyo a la I+D+i empresarial.

Al margen de la conveniencia de una progresiva *contención* de grupos especializados en la captación de subvenciones, la imperiosa necesidad de sostenibilidad de las inversiones de la

I+D empresarial hace que ganen relevancia otras formas de apoyo público, como las deducciones fiscales o la CPI.

España cuenta con uno de los sistemas fiscales más atractivos de apoyo a la I+D+i empresarial, combinando tres instrumentos que pueden suponer una muy relevante ayuda a las empresas y que, como reflejan varios estudios financiados por la secretaría de Estado de I+D+i, no son todavía suficientemente conocidos ni aplicados por las empresas.

Así, la combinación de las siguientes deducciones pueden llegar a suponer una ayuda entre el 40 y el 70 % de los gastos efectuados:

- La cuota tributaria (art. 35 del texto refundido de la Ley del Impuesto de Sociedades, en adelante TRLIS) aprobado por RD Legislativo 4/2004 por los gastos realizados en actividades de I+D o de innovación tecnológica;
- Las reducciones en la base imponible que permite el artículo 23 del mismo texto legal por la cesión de uso a otra empresa de las tecnologías desarrolladas (el denominado *Patent box*);
- Las bonificaciones en las cuotas de la Seguridad Social de un 40 % de las contingencias comunes fijadas por la disposición adicional 79ª de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2013 (Ley 17/2012, de 27 de diciembre).

Los beneficios fiscales obtenidos por las empresas en concepto de deducciones fiscales en la cuota por actividades de I+D+i alcanzaron, según la memoria publicada por la Secretaría de Estado de I+D+i en el ejercicio fiscal 2009 (último cerrado), la cifra de 326,9 M€. Como asimismo se ve en la Tabla 2.1, solo los expedientes que pasan por el sistema de informes motivados (y que estimamos que suponen un tercio del total de la I+D+i hecha en España) superan esa cantidad (340,9 M€). Es decir, se genera más derecho a deducción que la que los impuestos a pagar permiten deducir. La ley permite “guardar”

### INCENTIVOS FISCALES POR ACTIVIDADES DE I+D+i

Deducciones por I+D e Innovación Tecnológica: Porcentajes y límites

Base legal  
 Texto refundido de la Ley del Impuesto sobre Sociedades  
 (R.D. Legislativo 4/2004)

#### ¿Cuánto se puede deducir?

COSTE DEDUCIBLE	I+D	i
Gastos asociados al proyecto	25 %	12 %
Personal investigador con dedicación exclusiva I+D (+17 %)	42 %	
Inversiones en inmovilizado <sup>(1)</sup>	8 %	
$G_n - [(G_n - 2 + G_{n-1})/2]^{(2)} (+17 \%)$	42 %	

<sup>(1)</sup>Bienes afectos exclusivamente a I+D. Excluidos inmuebles y terrenos.

<sup>(2)</sup> $G_n$ . Gasto asociado a proyectos de I+D o i en el año "n".

**Límite = 35 % cuota (60 % si gastos en I+D > 10 % cuota)\***

**Plazo de aplicación: 18 años**

\*Temporalmente (2012-2013) limitado al 25 % (RDL 12/2012) y al 50 % (Ley 2/2011).

*Dirección General de Innovación y Competitividad*

estos derechos hasta 18 años para poderlos aplicar en futuros ejercicios. Estimamos que esto supone una "bolsa" de beneficios fiscales pendientes de aplicar de en torno a 1.500 M€ que parece urgente "movilizar" antes de que mueran las empresas que podrían ejercerlos.

**Tabla 2.1.** Deducciones fiscales en I+D+i.

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Deducciones previstas - Presupuestos Generales de Estado (M€)	215,55	261,44	375,98	382,74	253,14	175,5
Deducciones totales por I+D+i aplicadas, según Adm. Tributaria (M€)	299,78	347,80	317,10	317,5	325,7	326,9
Estimación de deducciones - Informes Motivados (M€)	105,8	161,6	231,4	351,7	350,2	340,9

Fuente: Elaboración propia.

Por su parte, según los datos publicados por la Agencia Tributaria en diciembre, los datos recogidos del ejercicio 2010 muestran un incremento sustancial en el importe declarado como ajuste fiscal negativo por ingresos obtenidos en la cesión de intangibles (*Patent box*) con respecto al ejercicio anterior:

- 2008: reducción del 96 M€ equivalente a unos ingresos declarados de 192 M€ (la reducción computa al 50 % de los ingresos).
- 2009: reducción de 159 M€ equivalente a unos ingresos declarados de 318 M€. Aumento del 65 % respecto al ejercicio anterior.
- 2010: reducción de 249 M€ equivalente a unos ingresos declarados de 498 M€. Aumento del 57 % respecto al ejercicio anterior.

Finalmente y como elemento de contraste, los datos de la CPI indican que puede convertirse en un elemento clave para la innovación empresarial.

Se calcula que la licitación pública supone entre un 13 y un 17 % de PIB de los países europeos. En España se calcula que alcanza los 130.000 M€. Tal y como detallaremos, si todas las Administraciones Públicas cumplieren el objetivo fijado por el Gobierno central de dedicar un 3 % del total de la inversión nueva a CPI, ello podría suponer unos contratos por valor de 1.000 M€ anuales; esto es, una enorme capacidad de hacer llegar las innovaciones al mercado.

Abordemos a continuación qué es exactamente la CPI.



## Capítulo 3

# Concepto de CPI



De manera esquemática, se puede establecer que la CPI puede actuar según tres vías:

1. **Compras regulares:** las compras regulares pueden actuar como instrumento de la política tecnológica cuando en los procesos de adjudicación se priman las ofertas más innovadoras. Este mecanismo requiere tanto de actuaciones de tipo regulatorio y de creación de estándares que incidan en los criterios de evaluación, como de medidas de sensibilización de las administraciones compradoras y de coordinación interministerial. Es decir, cualquier compra pública, si se admite y se valora adecuadamente en los criterios de adjudicación, puede acabar siendo una compra pública innovadora.

En los dos casos siguientes, el propio objeto del contrato es encontrar un producto o servicio innovador:

2. **Compra pública de tecnología innovadora (CPTi):** consiste en la compra pública de un “[...] bien o servicio que no existe en el momento de la compra pero que puede desarrollarse en un periodo de tiempo razonable. Dicha compra requiere el desarrollo de tecnología nueva o mejorada para poder cumplir con los requisitos demandados por el comprador” (Cotec, 2009). Este mecanismo contribuye tanto al fomento de la innovación como a mejoras en los servicios públicos.
3. **La compra pública precomercial (CPP):** es una “contratación de servicios de I+D en los que el comprador público no se reserva los resultados de la I+D para su propio uso en exclusiva sino que comparte con las empresas los riesgos y los beneficios de la I+D necesaria para desarrollar soluciones innovadoras que superan las que hay disponibles en el mercado” (Cotec, 2009).

Dicho de otra manera, la CPI:

- No es un tipo de contrato. Según el art. 5 de la vigente Ley de Contratos del Sector Público (LCSP) los existentes son los

de obras, concesión de obras públicas, gestión de servicios públicos, suministro, servicios y de colaboración entre el sector público y el sector privado que celebren los entes, organismos y entidades pertenecientes al sector público.

- No es una forma de adjudicación. Según los arts. 138 y siguientes del mismo texto legal puede ser mediante:
  - *Procedimiento abierto* (art. 157), en el que todo empresario interesado podrá presentar una proposición, quedando excluida toda negociación de los términos del contrato con los licitadores.
  - *Procedimiento restringido* (art. 162), en el que solo podrán presentar proposiciones aquellos empresarios que, a su solicitud y en atención a su solvencia, sean seleccionados por el órgano de contratación y en el que está prohibida toda negociación de los términos del contrato con los solicitantes o candidatos.
  - *Procedimiento negociado* (art. 169) (con o sin publicidad previas), en el que la adjudicación recaerá en el licitador justificadamente elegido por el órgano de contratación, tras efectuar consultas con diversos candidatos y negociar las condiciones del contrato con uno o varios de ellos.
  - *Diálogo competitivo* (art. 179), en el que el órgano de contratación dirige un diálogo con los candidatos seleccionados, previa solicitud de los mismos, a fin de desarrollar una o varias soluciones susceptibles de satisfacer sus necesidades y que servirán de base para que los candidatos elegidos presenten una oferta.

Por lo tanto, la CPI puede llevarse a cabo por cualquiera de las *formas de adjudicación* mencionadas y cabe llevarla a cabo en cualquiera de los *tipos de contrato* igualmente referidos<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> Es así en el caso de la CPTi pero, por su propia naturaleza, la CPP sólo cabe ser ofertada en contratos de servicios.

Por otro lado, el impulso a la innovación a través de la contratación puede provocarse, tanto en la fase previa y propia de la contratación como en la fase de ejecución. Así:

- En la clasificación previa de los contratistas: para muchas pymes (lo desarrollaremos en el Capítulo 5) la división en lotes por hitos tecnológicos es una oportunidad para poder participar en contratos a los que habitualmente, por los importes y las clasificaciones exigidas, nunca tienen acceso, entrando en un bucle perverso (no me puedo presentar porque no estoy clasificado, no me puedo clasificar porque nunca he podido acceder a ese tipo de contratos). Como veremos, la contratación de servicios de I+D (CPP) es una excepción, pero no así los de CPTi.
- En la redacción de las Especificaciones Técnicas que describan la innovación que se pretende. Para su validez, deben estar vinculadas al objeto del contrato, no deben reducir la competencia y deben ser transparentes.
- En la admisión de variantes que mejoren el bien o servicio requerido objeto del contrato. Los órganos de contratación que acepten la posibilidad de que los licitantes oferten variantes deberán velar porque tales variantes estén realmente en relación con el objeto del contrato, que se hayan explicitado en los pliegos de cláusulas administrativas particulares, que se hayan indicado claramente las especificaciones mínimas que deben cumplir y los requisitos formales a seguir (sobre aparte, etc.)<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> En el año 2011, la autoridad portuaria de Málaga recibió del MINECO el Premio Nacional de CPI por el pliego publicado para la reforma del manto exterior del puerto de San Esteban. Corriendo los riesgos que comporta toda innovación y permitiendo la oferta de otras tecnologías diferentes a las habituales, este contrato permitió que la empresa adjudicataria ofertase un sistema patentado que, por las rigideces de la licitación clásica (el proyecto contempla tecnologías homologadas y contemplar un producto patentado limitaba la competencia), convertía el patentar en una penalización. Gracias a esta licitación la empresa SATO, del grupo OHL está ofertando en otros países esta tecnología al tener en España un cliente "de referencia". Este caso se describe en extenso en el *Libro Blanco de la CPI en la construcción* editado por la Fundación de la Plataforma Tecnológica Española de la Construcción (PTEC).

- En los criterios de adjudicación: una de las claves para que funcione realmente la CPI es que el precio no sea el elemento definitorio, casi en exclusiva como ahora, para adjudicar los contratos. Para ello, según jurisprudencia del TJEU, es necesario que:
  - Tengan relación con el objeto del contrato, sean específicos y objetivamente cuantificables. No han de confundirse con los criterios relativos a la solvencia técnica de las empresas, que se refieren a la capacidad técnica de las empresas que concurren a la licitación y no al producto, servicio u obra que se licita.
  - No confieran una elección ilimitada a la entidad adjudicadora.
  - Deben mencionarse expresamente en los pliegos y en el anuncio de licitación.
  - Deben cumplir los principios fundamentales de libre competencia, publicidad y transparencia.
- En las condiciones de ejecución del contrato: se trata de una posibilidad que abre la nueva directiva de compras públicas, en estudio en el Parlamento Europeo en la actualidad. En su artículo 70 prevé la posibilidad de delimitar la forma en la que se ha de ejecutar un contrato (afectando a aspectos sociales —empleo de trabajadores minusválidos, por ejemplo— o medioambientales), hasta el punto en que su incumplimiento se puede sancionar igual que el incumplimiento del objeto del contrato. Para ello será preciso haberlo regulado claramente en los pliegos y en el anuncio de la licitación.



## Capítulo 4

# Motivaciones para la CPI



El comprador público, al igual que el privado, busca satisfacer una determinada necesidad de su organización comprometiendo para ello los recursos de esta en una relación contractual con terceros. Así, por ejemplo, en el ámbito sanitario al adquirir material de cama, el comprador procura elementos necesarios para que el personal aloje a los pacientes.

Existen en este caso tres elementos comunes a todo proceso de compra, una necesidad a cubrir (el material de cama, en primera instancia, o de modo más amplio la asistencia prestada al paciente), un comprador (o en sentido orgánico una función de compra) y unos recursos comprometidos para la satisfacción de dicha necesidad. La responsabilidad asumida por el comprador en satisfacer la necesidad y en la buena gestión de los recursos conferidos es el concepto que liga los tres elementos.

Añadamos al conjunto el concepto de innovación, entendida en el sentido del desarrollo de una posible alternativa más favorable para satisfacer la necesidad objeto de la compra. Por ejemplo, imaginemos al comprador del hospital demandando el desarrollo de un material de cama a un coste más eficiente y comprometiendo al centro en la adquisición del mismo en el supuesto de que el proveedor sea capaz de desarrollarlo. Al incorporar la innovación hemos añadido ineludiblemente un cierto grado de incertidumbre, y por tanto de riesgo, a la compra. Dicha adición es inevitable en tanto en cuanto la innovación demandada no se halle disponible sino que deba ser desarrollada con la posibilidad de que ese desarrollo resulte infructuoso.

**La compra pública innovadora es, por tanto, la combinación de la necesidad a satisfacer, los recursos comprometidos y la responsabilidad del comprador junto con la innovación y el riesgo.**

¿Cuáles son las razones por las que un comprador, en particular un comprador público, liga su responsabilidad de satisfacer una necesidad determinada y de la buena gestión de los recursos que le son encomendados a una innovación incierta que reviste de un cierto riesgo? En definitiva, ¿qué le motiva a asumir ese cierto riesgo en el cumplimiento de su responsabilidad? ¿Es posible gestionar dicho riesgo con objeto de evitarlo?

El propósito de las herramientas de compra pública innovadora (CPI) es precisamente la gestión de los riesgos asociados a la innovación amén de satisfacer las motivaciones del comprador. En lo que concierne a la experiencia española, dichas herramientas se presentan en el Capítulo 6.

En cuanto a las motivaciones del comprador público, dos son las principales y ambas están íntimamente relacionadas con las funciones propias del sector público:

- De un lado, la promesa de mejora que pueda derivarse de la mencionada innovación.
- De otro, el fomento de la actividad económica que pueda derivarse del desarrollo de la mencionada innovación.

Con ser ambas funciones propias del sector público, no conviene olvidar que la ejecución de ellas no tiene por qué concurrir en un único responsable. Antes bien, habitualmente la función de fomento de la actividad económica suele estar confiada a unidades distintas a la de compras, e incluso el comprador público puede no tener en su propia organización unidad alguna centrada en aquello. Igualmente la función de compras puede no existir como tal y encontrarse disgregada entre los servicios jurídicos, de intervención (o *controlling*, en terminología anglosajona) y las funciones operativas.

En casos como el anterior, puede resultar recomendable que el comprador público se centre en la satisfacción de las propias necesidades, entre las que como enseguida veremos puede

incluirse la innovación, sin que el ejercicio de la compra pública innovadora tenga otro propósito que la propia mejora de la organización, correspondiendo a las entidades de fomento de la innovación el proporcionar herramientas que favorezcan los objetivos del comprador público al tiempo que se estimula la innovación en los suministradores.

Una práctica aconsejable es el establecimiento de unidades de innovación<sup>5</sup> cuyo propósito sea la detección de áreas de mejora intramuros e incluso la oferta de servicios de la propia organización que puedan ser útiles para actividades en materia de I+D+i para terceros.

Igualmente conveniente resulta el refuerzo y la profesionalización de la función de compras (*procurement*) como medio para optimizar sus resultados, en particular en el uso estratégico de dicha función como instrumento de fomento de la innovación. En este sentido se ha manifestado la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) en multitud de informes<sup>6</sup>.

En todo caso resulta esencial que el comprador actúe de manera inteligente buscando la satisfacción de sus necesidades y la mejora de la organización primordialmente. Si este proceso se acomete de manera sistemática y con éxito, el fomento de la actividad innovadora por parte de los suministradores se desarrollará de manera natural.

---

<sup>5</sup> En el caso del Sistema Nacional de Salud (SNS) español existen ya ciertas entidades integradas en la Red Española de Agencias de Evaluación de Tecnologías Sanitarias y Prestaciones del SNS, tales como el Instituto de Salud Carlos III (ISCIII), o la Agencia de Información, Evaluación y Calidad de la Salud en Cataluña (AIAQS), entre cuyas misiones se encuentra la generación de conocimiento relevante para contribuir a la mejora de la calidad y la sostenibilidad del sistema facilitando la toma de decisiones a profesionales, gestores...

Algunas de ellas cuentan con unidades propias de innovación que actúan en ámbitos como la integración de nuevas tecnologías (TIC) en el sistema, la evaluación de otras tecnologías con objeto de apoyar el antedicho proceso de toma de decisiones, la gestión y participación en proyectos de I+D+i, e incluso la valorización de los recursos del SNS como activos para proyectos empresariales en materia de innovación.

<sup>6</sup> OCDE, "Government at a Glance 2013: Procurement Data. GOV/PGC/ETH(2013)2", enero 2013.

Para implementar completamente muchos de los aspectos hasta aquí citados, y la mayoría de los que se citan a lo largo de este capítulo, es necesaria la concurrencia del conjunto de la organización pública y, en particular, el apoyo de los niveles máximos de responsabilidad de la misma.

## Colchones sin residuo para el sistema de prisiones inglés<sup>7</sup>

La mayor parte de las almohadas y colchones desechados por el servicio de prisiones británico venían siendo tradicionalmente bien incinerados como residuos sanitarios, bien empleados en el relleno de terrenos.

El creciente coste de desecho junto con la preocupación medioambiental, propició que el servicio de prisiones trabajara con otras instituciones medioambientales del país con objeto de desarrollar un proyecto piloto de CPI con objeto de plantear soluciones innovadoras al problema.

En línea con las buenas prácticas de la CPI, el servicio de prisiones británico identificó sus necesidades no satisfechas y realizó una consulta al mercado, mediante un concurso de ideas, con objeto de buscar una vía de coste eficiente para satisfacer dichas necesidades al tiempo que se favorecía la innovación en las propuestas a presentar.

Como resultado, el servicio de prisiones modificó sustancialmente su proceso de contratación y, finalmente, en 2009, después de diversas etapas, contrató un innovador sistema de colchones de cero residuo que estima generar unos ahorros de hasta 5 millones de libras esterlinas en el periodo de vigencia del contrato.

<sup>7</sup> Business Innovation and Skills (2009), "Forward Commitment Procurement Case Study: HM Prison Service Zero Waste Prison Mattresses System".

## 4.1. Mejora de los servicios públicos

Los servicios públicos han de ser prestados atendiendo a criterios de eficacia y eficiencia. Esa afirmación no añade nada nuevo pues la legislación ya prevé tal obligación desde tiempo atrás<sup>8</sup>.

Sin embargo, la evolución reciente, de la mano de la globalización y de una economía cada vez más centrada en exigencias crecientes de eficiencia, confiere un significado más dinámico a dichos principios.

Este nuevo enfoque económico exige a cualquier prestador de servicios un comportamiento adaptativo y una actitud innovadora para estar en línea con las exigencias cambiantes de eficacia y eficiencia. La globalización del mercado de servicios impele hacia ello con una creciente y rápida presión de la competencia.

No es posible así concebir un servicio público, ni privado, anclado en la inercia y cuyos procesos internos lo mantengan estancado, pues la propia evolución exterior lo irá haciendo innecesario a una velocidad superior a la de otras épocas.

La innovación se convierte así en una necesidad para el prestador de servicios. Entendida aquella como el vehículo que mejor permite adaptarse a las demandas permanentes de mejora tanto en eficacia como en eficiencia.

Lógicamente la innovación puede generarse en la propia organización, sin embargo la especialización funcional y la gestión de riesgos que implica la propia gestión de la innovación puede aconsejar la contratación de la misma antes que asumir un desarrollo endógeno. En estos casos el comprador público debe satisfacer una doble necesidad, procurar los medios necesarios y apoyar la mejora continua de su organización, de

<sup>8</sup> Ley 06/1997, de 14 de abril, LOFAGE (Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado).

forma que la innovación y su riesgo se incorporan de manera natural al proceso de compra.

La decisión de hacer internamente o contratar (*Make or Buy*, en la terminología anglosajona) es una decisión estratégica asociada a la definición de las capacidades esenciales que la organización determina y que a su vez evolucionan con el tiempo.

Por tanto, una primera necesidad para un óptimo empleo de los instrumentos de CPI es la definición de las competencias claves de la organización, sustentada en elementos como el *benchmarking* sectorial, la vigilancia tecnológica o la definición de procesos internos que favorezcan la inclusión de la innovación y la gestión de sus riesgos.

#### **4.1.1. Desarrollo e incorporación de la innovación**

Volviendo de nuevo al ejemplo hospitalario, imaginemos que se decide mejorar el nivel de limpieza de la ropa de cama así como sus costes de limpieza. En el supuesto de que el centro decida no desarrollar la solución internamente, este deberá adquirirla del exterior.

Dicha adquisición conllevará un cierto riesgo y un tiempo de desarrollo que dependerán de la ambición de los objetivos propuestos. En todo caso, la contratación contemplará no solo la necesidad de desarrollo sino sobre todo el despliegue de la misma en el hospital.

Esta es la manera más habitual de incorporar innovaciones al servicio público cuando se haya decidido optar por la adquisición en lugar del desarrollo intramuros: la contratación de soluciones innovadoras desarrolladas por los suministradores y su puesta en servicio.

Para el buen resultado de una contratación de este tipo es clave que el comprador tenga perfectamente definida la necesidad a satisfacer, que sepa lo que quiere, y que la misma

quede plasmada en un conjunto de especificaciones claras y aceptadas por la organización.

No obstante lo anterior, resulta esencial que dichas especificaciones se centren en los objetivos a conseguir a fin de evitar la prescripción de una solución preconcebida que coarte la capacidad de ofrecer innovaciones alternativas por el parque de suministradores y, por ende, limite las oportunidades de mejora para el servicio público.

Para ello es aconsejable disponer de metodologías de análisis de procesos internos (Kanban, Lean, Value Chain Analysis...) y de contabilidad analítica, que permitan fijar objetivos cuantificables y medir el grado de satisfacción de la solución implantada; así como bien la función de compras, bien la de innovación, realicen el oportuno seguimiento de dichas mediciones.

Igualmente relevante resulta una adecuada distribución de los derechos de Propiedad Industrial e Intelectual (DPII) que permita, por un lado, el beneficio del cliente lanzador y, por otro, que no perjudique la ulterior explotación de los mismos por los suministradores con objeto de evitar su completa repercusión en el precio de la oferta.

La gestión de los DPII involucrados en un proceso de CPI ha sido objeto de estudio de la Fundación Cotec a través de sendos libros sobre la Compra de Pública de Tecnología Innovadora (CPTi) para el sector de las tecnologías de la información y la comunicación, así como para el sector de la biotecnología<sup>9</sup>.

Si bien no se plantea un esquema único para la gestión de dichos derechos, sí se formulan recomendaciones en función de que la propiedad recaiga en el comprador público o la administración de la que depende, en la empresa suministradora o bien sea compartida.

<sup>9</sup> Fundación Cotec (2008; 2011).

A modo general, se recomienda una definición clara al inicio de las reglas a aplicar; procurar que la expectativa futura de mercado para los suministradores sea lo mayor posible; tener en cuenta la carga de trabajo requerida para una adecuada gestión de una cartera de DPII (lo cual no siempre forma parte de los objetivos del comprador público); no perder de vista que el objetivo principal del comprador público es la operación sin problemas de los productos adquiridos y que para ello el comprador puede establecer las disposiciones necesarias sobre los DPII para garantizarse la óptima utilización de los resultados del contrato en las mejores condiciones; y, finalmente, valorar, en caso de otorgar los DPII a la empresa, la conveniencia de exigir o no compensaciones por la explotación de los mismos.

### Centro Médico Universitario Erasmus<sup>10</sup>

El centro holandés de Rotterdam emplea a más de 12.000 profesionales y 2.500 estudiantes y tiene una capacidad aproximada de 1.100 camas distribuidas entre sus 385.000 m<sup>2</sup> de instalaciones.

Como parte de la estrategia medioambiental y de sostenibilidad fijada por su comité de dirección, el centro tiene como objetivo una reducción anual en su consumo energético del 1 %. Asimismo, el gobierno ha fijado una reducción media del consumo energético del 20 % para el año 2020 a cada uno de los ocho centros médicos universitarios del país.

Uno de los proyectos acometidos por la organización, con objeto de alcanzar los antedichos objetivos, ha sido la contratación de una solución innovadora que reemplace la actual estación de limpieza de camas bajo criterios de menor coste total del ciclo

<sup>10</sup> Joram Nauta y Jeroen Veenendaal-TNO innovation for life; "ERASMUS MC-Green and Clean Hospital Beds". Diciembre 2011.

de vida y de reducción de la huella de carbono de manera que mantenga o mejore la cadencia anual de 70.000 camas.

Con objeto de maximizar las oportunidades de innovación, el proyecto de contratación se cimienta en especificaciones funcionales no prescriptivas ni en términos tecnológicos, ni de espacio, ni incluso en la naturaleza del objeto, pudiendo ser tanto servicio como producto.

Desde el punto de vista de la técnica contractual, el centro empleó el mecanismo de consulta al mercado, con una duración de cinco meses, y un procedimiento de adjudicación de diálogo competitivo, con tres meses previstos para la fase de diálogo.

Se trata de un caso de incorporación de innovación en el sector público con el objetivo primordial de reducir costes y donde el desarrollo de las soluciones es acometido por las empresas suministradoras.

Desde el punto de vista de gestión, el caso destaca por el compromiso directo de la gerencia del centro así como por la existencia de objetivos cuantificables y medibles.

Desde el punto de vista del procedimiento, utiliza el mecanismo de consulta al mercado, o convocatoria abierta de propuestas de soluciones innovadoras, y posteriormente continúa el diálogo con los proveedores más formalmente mediante el procedimiento de adjudicación de diálogo competitivo por un periodo relativamente breve.

La redacción de las especificaciones de manera no limitativa, en particular en lo referente al objeto del contrato, así como la utilización del concepto de coste del ciclo de vida en lugar del precio inicial más bajo resulta igualmente destacable.

## Planes de Innovación Sanitaria del Servicio Gallego de Salud (SERGAS)

El modelo sanitario convencional precisa mejorar su eficiencia a la hora de satisfacer las necesidades de los pacientes en los hospitales. Es preciso un cambio de estructura de los servicios asistenciales que certifiquen un excelente nivel de prestación en cuanto a calidad y seguridad así como una evolución del entorno hospitalario.

Con objeto de modernizar y mejorar la calidad y la seguridad del modelo sanitario, el SERGAS lanzó en 2011 sendos planes de innovación sanitaria: el Plan Hospital 2050 (H2050), centrado en la innovación hospitalaria, y el Plan InnoSaúde (IS), centrado en la innovación de los servicios asistenciales<sup>11</sup>.

Los objetivos de ambos planes son:

- Establecer un modelo de innovación abierta entre los diferentes agentes del sector sanitario.
- Buscar de forma sistemática y planificada soluciones innovadoras que respondan a los retos y necesidades presentes y futuras del sistema.
- Desarrollar nuevos modelos de negocio para explotar productos y servicios innovadores.
- Establecer un nuevo modelo de relación que permita sinergias ágiles y perdurables entre los diferentes agentes del ecosistema sanitario.

En concreto, H2050 comprende nueve proyectos incluyendo la gestión de las urgencias hospitalarias, la innovación en planta y la eficiencia energética. En particular, los proyectos en cartera son:

- Urgencias-Sistema de gestión inteligente.
- Trazabilidad integral de pacientes y recursos.

<sup>11</sup> Cada uno de ellos movilizará inversiones por valor de 45 M€ en el periodo 2011-2015 y han sido cofinanciados mediante anticipo reembolsable por el Ministerio de Economía y Competitividad con cargo a los Fondos Europeos de Desarrollo Regional (FEDER); en particular dentro del Programa Operativo de I+D+i por y para el beneficio de las empresas.

- Robotización hospitalaria.
- Hospital autosostenible.
- Sistema integral de gestión de pacientes.
- Habitación inteligente.
- Hospitalización innovadora.
- Hospital digital seguro.
- Preservación de la informática clínica.

El resultado final de H2050 es la demostración física a escala del hospital del futuro en las nuevas instalaciones del complejo hospitalario de Ourense.

Para todo ello, se construirá una nueva área de hospitalización experimental bajo los criterios de máxima eficiencia en el consumo de energía. Sobre dicha área se realizarán las pruebas a escala de este nuevo sistema hospitalario centrado en el paciente así como de los recursos tecnológicos necesarios para una gestión eficiente y segura de los servicios por parte de los profesionales sanitarios.

Por su parte, IS se basa en un modelo de medicina centrada en pacientes crónicos que requieren cuidados continuados. Los servicios asistenciales IS se moverán en este sentido desarrollando nuevas herramientas deslocalizadas (teleasistencia, telemonitorización, portales web 2.0 para pacientes...) que ayuden a evitar episodios de agudización. De esta forma se reduce la necesidad de servicios basados en la hospitalización y al mismo tiempo se aumenta la comunicación y la accesibilidad por parte de los pacientes.

El Plan IS está integrado por 14 proyectos destinados a materializar soluciones innovadoras a necesidades asistenciales actuales y futuras:

- Punto de atención diagnóstico-terapéutico móvil.
- Central de imagen médica.

- Hospital en casa.
- Productos de teleasistencia multiespecialidad.
- Hogar digital asistencial.
- Paciente experto 2.0.
- Sistema inteligente de alertas multinivel.
- Central de simulación médica avanzada.
- Sistemas de diagnóstico asistido por ordenador.
- Profesional 3.0.
- Espacio de innovación en servicios asistenciales.
- Sistema integrado de información y gestión de datos clínicos y epidemiológicos.
- Transferencia y difusión de resultados.
- Sistema integrado de digitalización, indexación, custodia y gestión de la información clínica.

Ambos planes contemplan el empleo de la CPI como medio de canalización de los fondos públicos hacia la innovación empresarial con el doble propósito de mejorar los servicios sanitarios y generar nuevos bienes y servicios en el sector empresarial con proyección de internacionalización.

Para la puesta en marcha del proyecto se estableció una oficina de gestión que involucra ampliamente a expertos de los ámbitos sanitarios y de gestión del SERGAS.

Dicha oficina ha empleado técnicas de análisis de procesos internos para una mejor formulación de las necesidades en cada uno de los proyectos referidos.

Con carácter previo a la contratación de soluciones para cada uno de los proyectos, el SERGAS lanzó, en abril de 2012, una consulta abierta de propuestas de soluciones innovadoras con objeto de recabar alternativas e innovaciones mediante una amplia consulta al mercado.

La respuesta del mercado fue amplia generando un significativo volumen de propuestas que requirieron de un proceso interno de análisis y reformulación de las mismas.

Dichas propuestas, junto con las establecidas internamente por la organización son la base para las licitaciones de soluciones innovadoras en cada uno de los proyectos.

Con carácter previo a dichas licitaciones se construirá un mapa de demanda temprana con objeto de dar a conocer al parque de suministradores las licitaciones de soluciones innovadoras que se materializarán a lo largo de 2013 y 2014. Esta técnica permitirá a las empresas capacitarse anticipadamente a los potenciales licitadores, incluso preparando propuestas conjuntas, y a las agencias financiadoras de la innovación sincronizar adecuadamente sus líneas de financiación.

#### 4.1.2. Especialización

Al igual que ocurre en el tejido privado, las administraciones deben centrarse en su *core business* o negocio principal contratando servicios necesarios para el correcto desarrollo de sus funciones a terceras entidades especializadas en lo contratado y con una estructura de costes más eficiente.

Del mismo modo ocurre con las actividades de I+D+i. La entidad pública, por ejemplo una universidad o un centro de investigación, debe considerar si determinadas actuaciones en materia de I+D son competencia principal de la organización o, por el contrario, existen otras organizaciones capaces de ejecutarlas, en su totalidad o en parte, de manera más eficiente.

Volviendo al hospital que venimos siguiendo, supongamos que este dispone de una moderna línea de cirugía robótica

para la mejor atención de sus pacientes. Imaginemos que, con objeto de ofrecer un servicio de muy alta especialización, se desean explorar vías de mejora de dicho sistema más allá del estado del arte sin contemplarse en un primer momento su implementación en producción.

Asumamos también que el centro no dispone de recursos especializados en el desarrollo de nuevas soluciones para robots de cirugía.

En este caso, el hospital podría optar por contratar los trabajos de investigación y desarrollo (I+D) necesarios para encontrar dichas mejoras quedando en su poder un conocimiento que podría emplear en el futuro.

Este tipo de contratación tiene un efecto virtuoso adicional consistente en el refuerzo de la especialización del parque de suministradores y, por tanto, en la capacidad de demandar a futuros servicios más ambiciosos por el cliente público a su cadena de suministro.

En este modelo resulta clave que ambas partes (compradora y vendedora) compartan los resultados, generalmente en forma de DPII, quedando las dos facultadas para su empleo y su ulterior desarrollo.

Habitualmente, el comprador público mantendrá la capacidad de emplear los resultados del contrato en futuras investigaciones por él promovidas, otorgándose al desarrollador tanto la capacidad de investigación como de comercialización de sus derechos.

Para que esta contratación tenga pleno sentido debe ser sustantiva y generalmente muy alejada de la mera subcontratación de actividades de poco valor añadido. Antes bien, la externalización de capacidades de I+D+i debe ser contratada con un servicio completo por cuanto ello descarga parcialmente del riesgo al comprador público y le permite una mejora en

la asignación de sus recursos, desarrollando en mayor grado las competencias esenciales en I+D+i y, por tanto, ganando en eficiencia.

**Una visión estratégica de la entidad actualizada con asiduidad y una buena vigilancia tecnológica y del parque de suministradores resulta clave para una externalización acertada de capacidades.**

Como veremos en el capítulo siguiente, el marco jurídico español dispone de figuras particularmente adecuadas para este objetivo de especialización. En particular, el contrato de servicios de I+D es una figura indicada debido a la flexibilidad que le confiere el no encontrarse sujeta al procedimiento general de la Ley de Contratos del Sector Público<sup>12</sup>.

## Compra pública precomercial en cirugía robótica

La Universidad de Córdoba junto con el Hospital Universitario Reina Sofía de la misma ciudad disponen de experiencia previa y medios de cirugía robótica en operación en el campo de la cirugía laparoscópica<sup>13</sup>.

<sup>12</sup> Artículos 4.1.r) y 4.2 del Real Decreto Legislativo 03/2011, de 14 de noviembre, Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (TRLCSF).

<sup>13</sup> La laparoscopia o peritoneoscopia, como se llamó en principio, se establece como una técnica quirúrgica mínimamente invasiva eficiente y con posibilidades de desarrollo. La cirugía por laparoscopia se realiza gracias a una cámara de vídeo que se introduce en el cuerpo a través de una incisión. Esta cámara de pequeño tamaño cuenta con una fuente de luz fría que ilumina el campo quirúrgico dentro del organismo. El equipo laparoscópico en el quirófano cuenta con monitores de alta resolución donde el cirujano y su equipo pueden ver las imágenes producidas por la cámara en un tamaño mayor.

Con objeto de dar respuesta a nuevas necesidades planteadas por los cirujanos y superar las actuales dificultades de los sistemas robotizados de cirugía laparoscópica (tales como tamaño excesivo, complejidad de montaje, limitación en campos quirúrgicos pequeños por colisión entre brazos, coste de inversión elevado, coste de mantenimiento...), la Universidad de Córdoba se planteó en 2011 un proyecto de I+D centrado en la generación de un sistema robótico que permita la existencia de dos cirujanos en el campo quirúrgico.

En cualquier caso, el objeto de la contratación es únicamente el del desarrollo de las soluciones sin incluir la puesta en servicio de las mismas. De forma que, como resultado de esta compra, la Universidad y el hospital podrán ejercitar los derechos generados para sus propios fines y, por su parte, las empresas participantes podrán emplearlos para fines comerciales.

El proyecto moviliza 3,217 M€ aportados por el Ministerio de Economía y Competitividad y cofinanciado mediante los Fondos Europeos de Desarrollo Regional (FEDER); en particular dentro del programa operativo de I+D+i por y para el beneficio de las empresas.

Para alcanzar sus fines tanto la Universidad como el hospital emplearon la experiencia o *know-how* de sus equipos como punto de partida para definir las especificaciones de una contratación de servicios de I+D que solucionen los problemas planteados.

La licitación precomercial, anunciada a finales de 2012, prevé dos fases de contratación. Una primera de un mes de duración a la que accederán hasta tres candidatos y en la que las propuestas seleccionadas serán sometidas a un estudio de viabilidad por parte de la mesa de contratación, durante esta

fase cada adjudicatario recibirá hasta 5.000 €. La segunda fase consistirá en la adjudicación de los desarrollos propuestos.

Se trata de uno de los primeros casos de empleo de este tipo de contratación desde que la modificación de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público a través de la Ley 02/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible y su fusión a través del Real Decreto Legislativo 03/2011, de 14 de noviembre, Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (TRLCSP).

El clausulado administrativo parte de un cuerpo muy similar al de otros procedimientos de contratación administrativa ordinaria desviándose del procedimiento general en ciertos aspectos tales como los anteriormente mencionados. En cualquier caso, el TRLCSP prevé la posibilidad del desarrollo de un procedimiento específico (artículo 4.2), así como la no sujeción al procedimiento general (artículo 4.1.r), por lo que en lo que se refiere al mismo es posible ajustar el procedimiento a las necesidades específicas del proyecto de contratación con un mayor grado de desviación del procedimiento general.

En los esquemas precomerciales empleados en el Reino Unido (Small Business Research Initiative, SBRI) y en EE.UU. (Small Business Innovation Research, SBIR) la contratación se efectúa típicamente en dos fases, viabilidad y desarrollo, por valores del orden de los 100.000 € por contratista en la primera fase y 750.000 € por contratista en la segunda. Ambas fases admiten múltiples adjudicatarios compitiendo por el acceso a la siguiente.

## 4.2. Fomento de la actividad económica

No parece cuestionable que el sector público sea un agente relevante para la economía de un territorio y que entre sus misiones no pueda descartarse la de fomentar, en mayor o menor medida, la actividad económica. En una economía globalizada con una orientación creciente al uso eficiente de los recursos, la innovación, en tanto que vehículo idóneo para la constante adaptación, se convierte en un factor clave para el desarrollo económico.

En estas circunstancias, el papel del sector público como agente dinamizador de la actividad económica conlleva el rol de agente impulsor de la innovación.

El fomento de la innovación cuenta con un amplio espectro de instrumentos siendo la demanda de soluciones innovadoras uno de los de mayor capacidad de dinamización, habida cuenta de la significativa capacidad de compra que posee el sector público. Algunos estudios de la Comisión Europea<sup>14</sup> sitúan la contribución de la contratación pública al PIB de la Unión Europea entre un 13 y un 20 %.

### 4.2.1. Demanda catalítica

Una primera opción es la actuación del sector público como demandante inicial de nuevas soluciones cuyo beneficio no redunde exclusivamente en la mejora del servicio público, sino que estas soluciones en el caso de que estuvieran disponibles en el mercado son percibidas como de claro interés para la actividad privada.

Se trata, por tanto, del empleo de la compra pública como catalizador del mercado con el propósito último de suscitar la aparición o la aceleración de la aceptación en el mercado de

<sup>14</sup> <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=788> (marzo 2012).

una cierta innovación. En este sentido, el sector público actúa asumiendo el riesgo que por sí solo no toma el sector privado con objeto de facilitar la aparición de nuevas actividades económicas.

A modo de ejemplo podemos imaginar una administración local que decidiera contratar ciertos desarrollos con objeto de apoyar la mejora de los servicios prestados, por ejemplo, en el ámbito del alumbrado público eficiente o de un mantenimiento de jardines también más eficiente, al tiempo que mejorar la actividad de un subsector económico al facilitar el desarrollo de sistemas de alumbrado y de gestión de jardines más avanzados y su comercialización.

Otra posibilidad es la contratación de soluciones de I+D+i, por una entidad destinada al impulso de la actividad económica que contrata nuevas soluciones que son de interés tanto para sectores relevantes de la actividad económica, como para otras entidades del sector público (universidades, centros de I+D...). La entidad contratante podría ceder los derechos adquiridos a estas últimas para que continúen realizando I+D con dichos derechos sin entrar en el campo de la explotación comercial que quedaría en el dominio de las empresas desarrolladoras.

### **Diseño y construcción de una plataforma sanitaria TIC**

Los servicios de salud vascos, a través de la entidad pública OSKIDETZA, acometieron en el periodo 2010-2012 un paquete de contrataciones innovadoras cuyo propósito era mejorar la asistencia a pacientes crónicos.

Estas contrataciones se enmarcan en un plan a largo plazo definido por la Administración vasca con el objeto de disponer

de unos servicios altamente eficientes así como de tecnologías punteras para el tratamiento de pacientes crónicos.

En particular, la entidad contratante lanzó en octubre de 2011 una licitación para el diseño y construcción de una plataforma TIC para apoyar el despliegue de herramientas de teleasistencia dentro del marco de la mencionada estrategia de crónicos.

Además del objetivo de mejora del servicio, el Departamento de Sanidad y Consumo vasco tenía como objetivo el fomento a la innovación empresarial de las pymes. Por ello se diseñaron los términos del licitación con objeto de atraer a las pymes, la mayoría de las cuales licitaron en asociación con otros organismos del sistema de I+D+i (universidades, centros de innovación...).

La adjudicación se realizó mediante diálogo competitivo y adicionalmente el anuncio de licitación preveía la posibilidad de que los licitadores pudieran solicitar financiación del CDTI (Centro para el Desarrollo Tecnológico Industrial) para cubrir posibles actividades adicionales de I+D a través de un mecanismo de sincronización del proceso de evolución de dicha agencia con el procedimiento de contratación.

La licitación despertó un considerable interés en el tejido empresarial objetivo que concurrió predominantemente en cooperación con otros agentes del sistema.

No obstante lo anterior, los licitadores no pudieron beneficiarse de financiación de la innovación al no disponer de tiempo suficiente para formalizar sus solicitudes. Este ejemplo puso de manifiesto la necesidad de flexibilizar y ampliar los tiempos de sincronización entre medidas de financiación del lado de la oferta y medidas de demanda, en particular para el caso de pymes.

## Los programas SBIR y STTR<sup>15</sup> de EE.UU. en 2010

Quizás uno de los programas de compra pública precomercial más antiguos en el ámbito de los países miembros de la OCDE tiene su origen en el establecimiento en 1982 de un marco legislativo federal que obligaba a determinadas entidades de EE.UU. a acometer parte de sus actividades de I+D mediante contratación extramuros, quedando obligadas a destinar una fracción determinada de su presupuesto a tal fin.

En la actualidad, el programa vincula a unas 15 agencias y departamentos federales que ofrecen fondos competitivos para que empresas norteamericanas de 500 empleados o menos acometan, bajo contrato, actividades de I+D con potencial de comercialización y que estén orientadas a las necesidades de las referidas agencias/departamentos. En el caso del STTR, se exige la colaboración de la empresa con un centro de I+D sin ánimo de lucro (universidad, etc.).

Las entidades vinculadas han de reservar una parte de su presupuesto anual de I+D para estos programas (2,5 % SBIR, 0,3 % STTR). Los DPII generados quedan principalmente bajo propiedad de las empresas.

De manera esquemática los programas se desarrollan en tres fases:

### 1 Fase I: Estudio de viabilidad

- Contrataciones: 4.257; 546.901 K\$ (dotación media 128 K\$)
- Duración del contrato: 6 meses

### 2 Fase II: I+D

- Contrataciones: 1.895; 1.542.351 K\$ (dotación media 814 K\$)
- Duración del contrato: 24 meses

### 3 Fase III: Productos y Servicios Comerciales

- Contrataciones: no financiada por los programas
- Tratamiento preferente a las empresas que han concluido exitosamente las fases I y II por las agencias/departamentos que adquieren bienes y servicios basados en tecnologías financiadas en dichas fases

<sup>15</sup> Small Business Technology Transfer.

### 4.2.2. Apoyo a la comercialización de la innovación

En multitud de sectores (defensa y seguridad, transporte...) el disponer de un cliente lanzador o de referencia en el mercado local resulta clave para la venta a terceros. En este caso el papel del sector privado como agente fomentador de la internacionalización y la competitividad a través del CPI resulta claro y fundamental.

No es infrecuente que las licitaciones públicas, tanto en España como en el extranjero, exijan cierto nivel de cualificación o experiencia como condición *sine qua non* para tomar parte en el concurso. Se origina así un círculo vicioso en el que una innovación, por el hecho de serla, no es posible ofertarla ya que no existen experiencias previas en el servicio de la misma.

Por todo lo anterior, la CPI se configura como un instrumento claro y decisivo para el impulso de la comercialización de la innovación. Sin la cual la comercialización de no pocas innovaciones habría resultado de enorme dificultad.

En este sentido, la contratación de los sistemas de control y vigilancia del tránsito aéreo a las empresas que más tarde cimentaron la corporación INDRA constituye un referente en el empleo de la CPI. Dichas soluciones fueron adquiridas por primera vez por el extinto Ministerio del Aire, en el marco de una licitación internacional para mejorar las capacidades de control del espacio aéreo español. Sucesivamente, se fue elaborando un innovador sistema de control conocido como SACTA que constituye a la fecha un importante referente a nivel internacional en el campo del control y la navegación aérea.

### 4.2.3. Apoyo a la inversión en innovación

Igualmente, la participación en esquemas de CPI genera valores intangibles que si bien son difícilmente cuantificables no resultan por ello menos importantes. Se trata de aspectos

como el conocimiento mutuo cliente/proveedor y el mayor grado de interés que una solución en servicio o próxima a él puede tener sobre agentes financieros tales como el capital riesgo, el capital privado o la banca.

Como veremos a continuación, aunque era posible hacer CPI con las viejas leyes de contratos esta posibilidad se hace real muy recientemente.

## Capítulo 5

# Evolución normativa



**S**i bien la normativa de contratos no impedía la CPI, solo con la promulgación de la Ley 30/2007 aparecen algunos instrumentos claves para que esta pueda realmente desarrollarse, como la aparición de la nueva forma de adjudicación del *diálogo competitivo* (pensada para aquellos contratos de especial complejidad en los que la Administración no conoce la tecnología que mejor convendrá a la necesidad detectada), el contrato de colaboración público privada o criterios de adjudicación de los contratos más allá del precio como elemento definitorio de la misma.

El 2 de julio de 2010 el Consejo de Ministros aprobó un Acuerdo en el que se aprobaba la Estrategia Estatal de Innovación (e2i) y se promovía la CPI, encargando al entonces Ministerio de Ciencia e Innovación coordinar una comisión de seguimiento cuya labor era recoger la información de la CPI llevada a cabo por cada departamento y elaborar planes anuales.

En un segundo Acuerdo, de 8 de octubre de 2010, el Gobierno encargaba al MICINN:

“determinar los bienes y servicios susceptibles de ser contratados bajo esta fórmula de compra pública innovadora, el desarrollo de los mecanismos oportunos para un eficaz desarrollo de la compra pública innovadora y la elaboración de un mapa guía de las actuaciones de compra pública innovadora previstas en los diferentes ministerios con objeto de darlo a conocer a los potenciales suministradores.

Asimismo, será este Ministerio el encargado de elevar al Gobierno la propuesta anual de compra pública innovadora, en la que se fijará el porcentaje de los presupuestos de los departamentos y organismos que deberá dedicarse a la contratación pública de este tipo.

Además, elaborará un informe anual de seguimiento de los resultados obtenidos y desarrollará acciones piloto de

compra pública innovadora en el contexto de la denominada como 'Industria de la Ciencia', en colaboración con los Organismos Públicos de Investigación, Universidades y Centros Tecnológicos".

Mediante sus artículos 37 y 38, la Ley 2/2011 de 4 de marzo, de Economía Sostenible impulsaba la CPI dentro del capítulo de la eficiencia de la contratación pública y financiación de la colaboración público-privada así como el fomento de la contratación pública de actividades innovadoras. Estos dos artículos han sido derogados para incorporarse al texto general de la ley de contratos del sector público, que veremos más adelante. Asimismo, mediante la disposición final 16ª, se excluían de la LCSP los contratos de compra pública precomercial (CPP) al añadir una letra r) al apartado 1 del artículo 4, con la siguiente redacción:

- r. *Los contratos de investigación y desarrollo remunerados íntegramente por el órgano de contratación, siempre que éste comparta con las empresas adjudicatarias los riesgos y los beneficios de la investigación científica y técnica necesaria para desarrollar soluciones innovadoras que superen las disponibles en el mercado. En la adjudicación de estos contratos deberá asegurarse el respeto a los principios de publicidad, concurrencia, transparencia, confidencialidad, igualdad y no discriminación y de elección de la oferta económicamente más ventajosa.*

Es decir, en los contratos de CPP que también podemos denominar *contratos de I+D* o de *know-how*, en los que el contratista no entrega sino un prototipo y no se compromete a servir una serie de productos para su puesta en servicio, no es preciso reunir mesas de contratación ni seguir la mayoría de los requisitos procedimentales de la ley de contratos sino respetar esos principios generales. En ellos la Administración comparte el riesgo con la empresa porque, si al fabricarse posteriormente no funcionasen como en el óptimo previsto, no se anularía el contrato de CPP ni dejaría de tener plena validez. Asimismo, la Administración no se reserva en exclusiva el uso de la innovación desarrollada.

Por su parte la Ley 14/2011, de 1 de junio, de Ciencia, Tecnología e Innovación, en su artículo 7.1.e) detalla la voluntad de *desarrollar mercados innovadores* como uno de los ejes de la Estrategia Española de Innovación y en el artículo 44.3 impulsa la contratación pública de actividades innovadoras, con el fin de alinear la oferta tecnológica privada y la demanda pública, a través de actuaciones en cooperación con las Comunidades Autónomas y con las Entidades Locales, de acuerdo con lo señalado por la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible. Asimismo, establece que los departamentos ministeriales competentes aprobarán y harán público un plan que detalle su política de compra pública innovadora y precomercial.

Finalmente, creemos que merecen destacarse tanto la previsión del artículo 36 (que establece la aplicación del derecho privado a los contratos relativos a la promoción, gestión y transferencia de resultados de la actividad de investigación, desarrollo e innovación<sup>16</sup>, buscando una mayor agilidad y conexión entre los organismos públicos y la empresa) como la disposición adicional 19ª que regula la compensación económica por la

---

<sup>16</sup> “Se rigen por el derecho privado aplicable con carácter general, con sujeción al principio de libertad de pactos, y podrán ser adjudicados de forma directa, los siguientes contratos relativos a la promoción, gestión y transferencia de resultados de la actividad de investigación, desarrollo e innovación, suscritos por los Organismos Públicos de Investigación de la Administración General del Estado, las universidades públicas, las fundaciones del sector público estatal y otras entidades dedicadas a la investigación y dependientes de la Administración General del Estado:

a. contratos de sociedad suscritos con ocasión de la constitución o participación en sociedades;

b. contratos de colaboración para la valorización y transferencia de resultados de la actividad de investigación, desarrollo e innovación;

c. contratos de prestación de servicios de investigación y asistencia técnica con entidades públicas y privadas, para la realización de trabajos de carácter científico y técnico o para el desarrollo de enseñanzas de especialización o actividades específicas de formación. No obstante, en el caso de que el receptor de los servicios sea una entidad del sector público sujeta a la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, esta deberá ajustarse a las prescripciones de la citada Ley para la celebración del correspondiente contrato.

La transmisión a terceros de derechos sobre los resultados de la actividad investigadora, bien se trate de cesión de la titularidad de una patente o de concesión de licencias de explotación sobre la misma, o de las transmisiones y contratos relativos a la propiedad intelectual, se regirá sobre el derecho privado conforme a lo dispuesto en la normativa propia de cada comunidad autónoma.”

explotación de la I+D+i generada en los OPIS y que es urgente desarrollar reglamentariamente<sup>17</sup>.

Posteriormente, el 8 de julio de 2011, el Consejo de Ministros aprobaba un nuevo Acuerdo por el que regulaba la CPI, acordaba la elaboración de una “Guía de la CPI”, remarcaba el objetivo del Gobierno de que en 2013 la CPI alcanzase el 3 % del Presupuesto de la Administración General del Estado y encargaba al MICINN la puesta en marcha de un instrumento de financiación de apoyo a la oferta tecnológica que concurra a los procesos de CPI.

El último hito legislativo lo constituye la aprobación del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (LCSP) vigente, aprobada por el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, que además de integrar las modificaciones que se habían ido realizando por diversas leyes en materia de contratación, presenta alguna novedad. La más destacable es la que se regula en la disposición final quinta, fomento de la contratación precomercial, cuando establece que:

“El Consejo de Ministros, mediante acuerdo, fijará dentro de los presupuestos de cada departamento ministerial y de cada organismo público vinculado con o dependiente de la Administración General del Estado, las cuantías necesariamente destinadas a la financiación de contratos a los que hace referencia el artículo 4.1.r) de esta Ley. Una parte de las mismas podrá reservarse a pequeñas y medianas empresas innovadoras.”

<sup>17</sup> Compensación económica por obras de carácter intelectual. 1. En los casos en que los derechos de explotación de la obra de carácter intelectual creada correspondan a un centro público de investigación, el personal dedicado a la investigación tendrá derecho a una compensación económica en atención a los resultados en la producción y explotación de la obra, que se fijará en atención a la importancia comercial de aquella y teniendo en cuenta las aportaciones propias del empleado. 2. Las modalidades y cuantía de la participación del personal investigador de los centros públicos de investigación en los beneficios que se obtengan de la explotación o cesión de los derechos regulados en el párrafo anterior, serán establecidas por el Gobierno, las comunidades autónomas o las universidades, atendiendo a las características concretas de cada centro de investigación. Dicha participación en los beneficios no tendrá en ningún caso la consideración de una retribución o salario para el personal investigador.

Esta referencia puede tener una gran importancia en los dos aspectos que trata: la posibilidad de que el Consejo de Ministros fije unas cuantías por ministerios reservadas a la CPP y la posibilidad de reserva de contratos a pymes innovadoras. La próxima regulación de la Secretaría de Estado de I+D+i (SEIDI) del sello “pyme innovadora” cuenta sin duda con esta posibilidad, entre otras, para dar valor añadido a tal declaración.

Otros artículos que merecen destacarse por su relación con la CPI son:

- Las *otras exclusiones* de la LCSP para los contratos que se refieren a la actividad “en el mercado” de los OPIS: las letras m)<sup>18</sup> y q)<sup>19</sup> del artículo 1.
- El artículo 11 que proviene de la modificación hecha por la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible en su disposición final 16<sup>a</sup> que regula el contrato de colaboración público-privada, que nos interesa especialmente en su apartado 1.c)<sup>20</sup>. Es decir, la innovación mediante CPI

<sup>18</sup> Los contratos por los que un ente, organismo o entidad del sector público se obligue a entregar bienes o derechos o prestar algún servicio, sin perjuicio de que el adquirente de los bienes o el receptor de los servicios, si es una entidad del sector público sujeta a esta Ley, deba ajustarse a sus prescripciones para la celebración del correspondiente contrato.

<sup>19</sup> Los contratos de servicios y suministro celebrados por los organismos públicos de investigación estatales y los organismos similares de las comunidades autónomas que tengan por objeto prestaciones o productos necesarios para la ejecución de proyectos de investigación, desarrollo e innovación tecnológica o servicios técnicos, cuando la presentación y obtención de resultados derivados de los mismos esté ligada a retornos científicos, tecnológicos o industriales susceptibles de incorporarse al tráfico jurídico y su realización haya sido encomendada a equipos de investigación del organismo mediante procesos de concurrencia competitiva.

<sup>20</sup> Son contratos de colaboración entre el sector público y el sector privado aquellos en que una Administración Pública o una entidad pública empresarial u organismo similar de las comunidades autónomas encarga a una entidad de derecho privado, por un periodo determinado en función de la duración de la amortización de las inversiones o de las fórmulas de financiación que se prevean, la realización de una actuación global e integrada que, además de la financiación de inversiones inmateriales, de obras o de suministros necesarios para el cumplimiento de determinados objetivos de servicio público o relacionados con actuaciones de interés general, comprenda alguna de las siguientes prestaciones:

a. La construcción, instalación o transformación de obras, equipos, sistemas, y productos o bienes complejos, así como su mantenimiento, actualización o renovación, su explotación o su gestión.

b. La gestión integral del mantenimiento de instalaciones complejas.

c. La fabricación de bienes y la prestación de servicios que incorporen tecnología específicamente desarrollada con el propósito de aportar soluciones más avanzadas y económicamente más ventajosas que las existentes en el mercado.

d. Otras prestaciones de servicios ligadas al desarrollo por la Administración del servicio público o actuación de interés general que le haya sido encomendado.

puede apoyarse en la previa financiación privada y posterior gestión por la empresa. La *forma de adjudicación* de estos contratos será la de “diálogo competitivo”.

- El artículo 13.2.b) cuando excepciona de la consideración de contratos sujetos a regulación armonizada a “los de investigación y desarrollo remunerados íntegramente por el órgano de contratación, siempre que sus resultados no se reserven para su utilización exclusiva por este en el ejercicio de su actividad propia”.
- El artículo 22, que abre el Capítulo I (Racionalidad y consistencia de la contratación del sector público), del Título I (Disposiciones generales sobre la contratación del sector público) del Libro I (Configuración general de la contratación del sector público y elementos estructurales de los contratos). Se trata, en nuestra opinión, de una declaración formal muy importante que, por primera vez, avanza, en su apartado 2, sobre “otros” fines de la contratación además de los tradicionales de obtener los bienes o servicios al mejor precio<sup>21</sup>.

No de carácter legal sino político y de planificación, pero de indudable trascendencia en este campo, la Estrategia Española de Ciencia y Tecnología y de Innovación, aprobada por el Consejo de Ministros el 1 de febrero de 2013, señala a la CPI como uno de los principales instrumentos de su Eje I (*Desarrollo de un entorno favorable a la I+D+i*) cuando

<sup>21</sup> Artículo 22: 1. Los entes, organismos y entidades del sector público no podrán celebrar otros contratos que aquellos que sean necesarios para el cumplimiento y realización de sus fines institucionales. A tal efecto, la naturaleza y extensión de las necesidades que pretenden cubrirse mediante el contrato proyectado, así como la idoneidad de su objeto y contenido para satisfacerlas, deben ser determinadas con precisión, dejando constancia de ello en la documentación preparatoria, antes de iniciar el procedimiento encaminado a su adjudicación.

2. Los entes, organismos y entidades del sector público velarán por la eficiencia y el mantenimiento de los términos acordados en la ejecución de los procesos de contratación pública, favorecerán la agilización de trámites, valorarán la innovación y la incorporación de alta tecnología como aspectos positivos en los procedimientos de contratación pública y promoverán la participación de la pequeña y mediana empresa y el acceso sin coste a la información, en los términos previstos en la presente Ley.

establece para su realización la necesidad de poner en marcha diversas medidas<sup>22</sup>.

Finalmente debemos mencionar en este capítulo la nueva directiva de compra pública que en la actualidad se está discutiendo en el Parlamento Europeo y que probablemente sea aprobada a finales de 2013. Hablaremos de ella en el Capítulo 9.

---

<sup>22</sup> La creación de un entorno favorable a la I+D+i supone abordar, como aspecto prioritario y básico, la adopción de un conjunto de medidas que permitan: (a) mejorar la gobernanza de las instituciones públicas del Sistema Español de Ciencia, Tecnología e Innovación; (b) favorecer la colaboración público-privada; (c) impulsar y facilitar la inversión privada en I+D+i; (d) mejorar las condiciones de financiación privada de las actividades de I+D+i incluyendo, en su caso, medidas de incentívación fiscal; (e) apoyar la creación de empresas de base tecnológica y el fomento de una cultura emprendedora en las universidades y organismos públicos que motive la innovación y el nacimiento de *spin-offs*; (f) dotar al Sistema de un modelo de gestión de los derechos de propiedad industrial e intelectual adecuado; (g) incorporar la vigilancia tecnológica y la inteligencia competitiva como parte del proceso de innovación; y (h) impulsar un nuevo modelo de políticas públicas de I+D+i basado en las demandas que estimulen la generación de capacidades de liderazgo empresarial en I+D+i.

## Capítulo 6

# Instrumentación de la CPI en España



**A**l hilo del reciente impulso a la CPI, desde la Administración General del Estado (AGE) española se ha puesto en marcha una batería de instrumentos destinados a conjugar las motivaciones comentadas en el Capítulo 4 y la gestión de los riesgos inherentes a la innovación.

La definición de dichos instrumentos parte de la concepción de la CPI como una combinación de actuaciones administrativas de fomento a la I+D y de contratación pública de bienes y servicios. Con una triple finalidad, cuyo orden es relevante:

- 1.** Inducir mejoras en la prestación de los servicios públicos, tanto en términos de eficacia como de eficiencia.
- 2.** Apalancar fondos hacia actividades de I+D+i empresarial.
- 3.** Apoyar la comercialización de la innovación empresarial, empleando al cliente público como cliente lanzador o de referencia.

En efecto, el orden de estas tres finalidades es relevante. No puede olvidarse la presencia esencial de un comprador público para el que preexiste la obligación de satisfacer una determinada necesidad del servicio público, además de la mejora del propio servicio vía la innovación, para la cual el comprador compromete sus recursos. En este sentido, pensemos en el ejemplo de la ropa de cama hospitalaria, no cabe duda que es una misión del comprador reducir los costes de limpieza de la misma, sin embargo aún más perentoria resulta la necesidad de acomodar a los pacientes. Por tanto, los instrumentos de CPI deben tratar de proteger o mitigar al comprador público de los posibles riesgos inherentes a la innovación.

Por otro lado, resulta claro que para la puesta en servicio de una determinada solución innovadora es necesario que esta supere una serie de fases de desarrollo, estas fases demandan el concurso de recursos económicos. Así los instrumentos de CPI deberán posibilitar el acceso del desarrollador a dichos

recursos en tiempo y en condiciones financieras adecuadas al nivel de incertidumbre de la innovación en cuestión.

Finalmente, la compra pública innovadora trata de ir un paso más allá con respecto a los instrumentos de fomento de la innovación del lado de la oferta. Al tratarse en última instancia de una actuación de contratación, la innovación desarrollada no solo es financiada sino adquirida, y por tanto pagada, por un comprador público. Este hecho no solo tiene implicaciones desde el punto de vista de los ingresos sino que genera una serie de activos intangibles de gran valor para las empresas en los términos descritos en el capítulo de motivaciones.

Con objeto de satisfacer dichas finalidades, a lo largo del periodo 2010-2011 se desplegaron desde la AGE los siguientes instrumentos:

- Guía de Compra Pública Innovadora (aprobada en noviembre de 2011).
- Ventanilla de compra pública innovadora (*help-desk*) (operación septiembre de 2011).
- Programa INNODemanda (operación septiembre de 2011).
- Programa Innocompra (operación septiembre de 2011).
- Fijación de cuantías a destinar a CPI (objetivo político 3 %) (establecida en julio de 2011).
- Mapa de proyectos: en construcción.

## 6.1. Guía de Compra Pública Innovadora

En primer lugar, la “Guía de CPI” se trata de un documento vivo de orientación destinado a los profesionales de la contratación pública que recibió la aprobación de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa (JCCA) del Ministerio de Economía y Hacienda en noviembre de 2011.

Dicho documento describe el marco conceptual y legal de la CPI, formula una serie de recomendaciones y buenas prácticas

Figura 6.1. Las dos variantes de la compra pública innovadora.

INSTRUMENTO	TIPO DE CONTRATACIÓN	VÍA DE CONTRATACIÓN*	FINALIDAD
<b>Compra Pública Precomercial (CPP)</b>	<b>Compra Pública de Resultados de I+D</b> Comprador y empresas comparten los riesgos y beneficios resultado de la investigación de soluciones a problemas propuestos por el comprador público	<b>Contrato de Servicios de I+D</b> No sujeto a Directiva Comunitaria de Compras (D18/2004), ni a los acuerdos de compra gubernamental de la OMC. Extensión del procedimiento general del TRLCSP (art. 4.1.r)	<b>Investigación de soluciones a futuras demandas públicas</b> La CPP permite la capacitación tecnológica de las empresas
<b>Compra Pública de Tecnología Innovadora (CPTI)</b>	<b>Compra Pública de Bienes y Servicios Comerciales, listos para prestar servicio público</b> El comprador adquiere bienes y servicios para prestar el servicio público que no existe en el mercado y requiere de una fase previa de I+D+i	<b>Contrato de Colaboración Público-Privada u otros</b> Permite el diálogo con las empresas para la definición de requisitos; y el establecimiento de requisitos de licitación sujetos a fase de I+D+i, más allá del precio y plazo de entrega	<b>Incorporaciones de tecnologías nuevas o mejoradas al servicio público</b> Mejora la prestación del servicio público al comprador, en eficacia y eficiencia, y refuerza la competitividad del suministrador al contar con un cliente de referencia y lanzador

\* Vía de contratación preferente pero no exclusiva.

Fuente: Elaboración propia.

muchas de las cuales han sido citadas a lo largo de capítulos anteriores e, igualmente, propone algunas cláusulas para incluir la innovación en los procesos de licitación pública.

De manera resumida, las principales vías para la inclusión de la innovación<sup>23</sup> en la contratación pública española son:

- Como parte de las especificaciones técnicas.
- Por medio de variantes.
- Por medio de criterios de adjudicación.
- Mediante concurso de ideas y proyectos.
- Con contratos/procedimientos específicos.

En cuanto a los contratos /procedimientos, dos son las vías de contratación que parecen más adecuadas, pero no exclusivas, para el empleo de la CPI. De una lado, el empleo del contrato de servicios de I+D para formulaciones del tipo CPP y, por otro, el empleo del contrato de colaboración público privada y/o del procedimiento de diálogo competitivo, para formulaciones del tipo CPTi.

## 6.2. La ventanilla de CPI

La ventanilla rápida para el fomento a la CPI es una vía de comunicación específica para consultas y propuestas de CPI facilitada por el CDTI en tanto agente del fomento de la innovación de la AGE.

Esta ventanilla tiene como objetivos principales:

- Contribuir a la identificación de oportunidades de CPI (CPTi y CPP).
- Facilitar asistencia técnica, en materia de I+D, a los órganos de contratación.
- Fomentar actuaciones de CPTi y CPP.

<sup>23</sup> De conformidad con lo previsto en el RD Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (TRLCSP).

### 6.3. Los instrumentos de financiación

Como ya se ha comentado, una de las principales funciones de los instrumentos de CPI debiera ser la adecuada gestión de los riesgos derivados de toda innovación. En particular, dicha gestión debiera tratar de proteger, de un lado, la continuidad en la prestación de servicio responsabilidad del comprador público y, de otro, tratar de mitigar los riesgos a asumir por parte del parque de empresas que tratan de desarrollar dicha innovación. Esta última es la función habitual de las herramientas de fomento de innovación del lado de la oferta.

La gestión de proyectos agrupa los riesgos bajo tres conceptos: el tiempo de desarrollo (T), el coste del desarrollo (C) y la calidad del desarrollo (Q).

Para una buena gestión del tiempo de desarrollo y, por ende, del riesgo de que la innovación esté disponible en el momento en el que deba ser puesta en servicio, es necesario una buena calibración del grado de madurez de la solución a desarrollar. El conocimiento y la vigilancia tecnológica resultan elementos relevantes para la adecuada toma de decisiones.

Así, si se estima un tiempo de desarrollo elevado, superior a 1 o 2 años, y un nivel de madurez de la solución relativamente bajo será recomendable el empleo de instrumentos de compra precomercial.

Estos se centran en la adquisición de los resultados de las distintas fases de la I+D pero no presuponen su entrada en servicio, pudiendo el comprador determinar un calendario de pagos por desarrollo que pueda interrumpirse cuando de las fases de investigación se desprenda que de continuar los resultados no satisfarían las necesidades esperadas por el comprador. Desde el punto de vista del desarrollador, este es remunerado íntegramente por la totalidad de los trabajos

acometidos hasta el hito en el cual se determine la no viabilidad del desarrollo.

Si el nivel de madurez de la solución buscada es elevado, debería contemplarse el empleo de esquemas del tipo CPTi.

Figura 6.2. La CPI en función del tiempo, el coste y el riesgo.

sincronización		Fondos Comprador	
		Ayuda I+D	D L/P
<b>T</b>	TIEMPO DE DESARROLLO:	CPP	[LP] I+D...
		CPTi	[CP-MP] ...D+I
<b>C</b>	SOBRECOSTE:	Innodemanda	Préstamo privilegiado I+D Suministradores
		Innocompra	FEDER FT Comprador
<b>Q</b>	RIESGO TECNOLÓGICO:	Financiación I+D	[No ligada a prestaciones]
		Desembolso comprador	[Ligada a prestaciones]

Fuente. Elaboración propia.

A fin de mitigar el riesgo de que los desarrollos no alcancen el nivel mínimo de prestaciones que satisfagan al comprador, es decir que la solución alcance un nivel mínimo de calidad (Q), sería conveniente ligar el desembolso del comprador a un cierto nivel de prestaciones cuantificables. Al adoptar esta provisión, estaríamos desligando la financiación de la fase de innovación, trasladando la totalidad del riesgo técnico de la innovación a los suministradores.

Para mitigar la asunción del mencionado riesgo deberían ponerse a disposición de los suministradores una serie de instrumentos de financiación que acompañarán los desarrollos hasta superar los umbrales de prestaciones antedichos. Surge así el concepto de sincronización, entendido como la oferta de instrumentos habituales de financiación de innovación

(subvenciones, créditos privilegiados, capital riesgo...) con un calendario de evaluación, concesión y amortización debidamente acomodado con los plazos de la licitación pública.

Finalmente, para asumir los posibles sobrecostes de la innovación se plantean dos instrumentos financieros: Innocompra, concebido como un instrumento de financiación hacia el comprador público; e Innodemanda, concebido como un instrumento de financiación para los suministrador.

### **6.3.1. Innocompra**

El programa trata de poner financiación a disposición de aquellos compradores públicos que acometan una contratación innovadora.

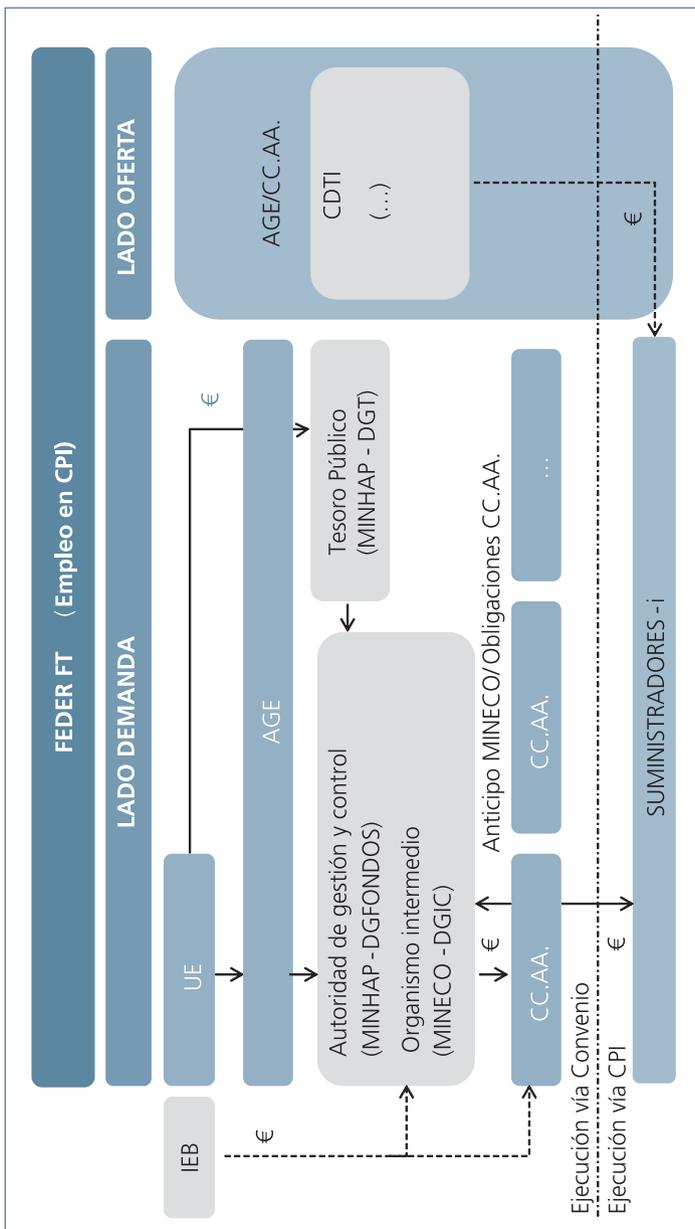
La oferta financiera trata de cubrir las actuaciones previas (revisión de procesos internos, formulación de necesidades, convocatorias de ideas...) así como la propia contratación.

La financiación suele instrumentarse mediante convenio de colaboración entre la AGE, a través de la Dirección General de Innovación y Competitividad (DGIC) del Ministerio de Economía y Competitividad (MINECO), y la entidad que desea lanzar la licitación.

A diferencia de otras acciones con el Fondo FEDER, en el Fondo Tecnológico gestionado a través de Innocompra, el MINECO adelanta la financiación a través de un préstamo. La entidad beneficiaria del convenio debe aportar la otra parte (entre un 50 y un 20 %) del coste del proyecto. Generalmente, la financiación de la Administración General suele ser a largo plazo y con un coste financiero significativamente reducido, incluso nulo.

Existe asimismo la posibilidad de que la financiación aportada por la AGE quede compensada sin salida de fondos, tras la debida justificación, mediante entrada en el tesoro público de

Figura 6.3. Flujo de la financiación.



Fuente: Elaboración propia.

fondos comunitarios de desarrollo regional FEDER provenientes del programa operativo de I+D+i.

Cabe la posibilidad de que las actuaciones financiadas con Innocompra se sincronicen, a través de un protocolo de actuación entre comprador público y agencia financiadora de la innovación<sup>24</sup>, con la puesta a disposición de financiación para los suministradores mediante el mecanismo Innodemanda.

### 6.3.2. Innodemanda

Se trata de un mecanismo de sincronización de instrumentos financieros de apoyo a la I+D empresarial (lado oferta) con licitaciones del sector público (lado demanda).

Emplea instrumentos financieros existentes y es gestionado por el CDTI según el procedimiento acelerado creado al efecto (*fast track*) que establece un plazo medio de evaluación de seis semanas.

La cobertura del mecanismo se extiende al sector público en sentido amplio.

La financiación de las actividades de la I+D alcanza no solo al adjudicatario sino a todos los licitadores, con independencia de si son o no adjudicatarios, y está sujeta a los términos de la evaluación favorable e independiente de CDTI. De esta forma, Innodemanda actúa con independencia al proceso de licitación preservando así las garantías del mismo.

Conviene tener presente que los conceptos cubiertos por la financiación Innodemanda son solo y exclusivamente actividades de I+D+i que a su vez no deben formar parte del objeto de la licitación pública. El objeto de dicha licitación debe centrarse en los resultados de dichas actividades de I+D+i, y no antes, con objeto de preservar la igualdad de

<sup>24</sup> En particular, el Centro para el Desarrollo Tecnológico Industrial (CDTI).

trato y la no discriminación tanto de aquellos licitadores que soliciten financiación como de los que no.

El proceso comienza con la firma del “Protocolo de Adhesión” entre el CDTI (en tanto que agencia financiera de la innovación) y el Comprador Público.

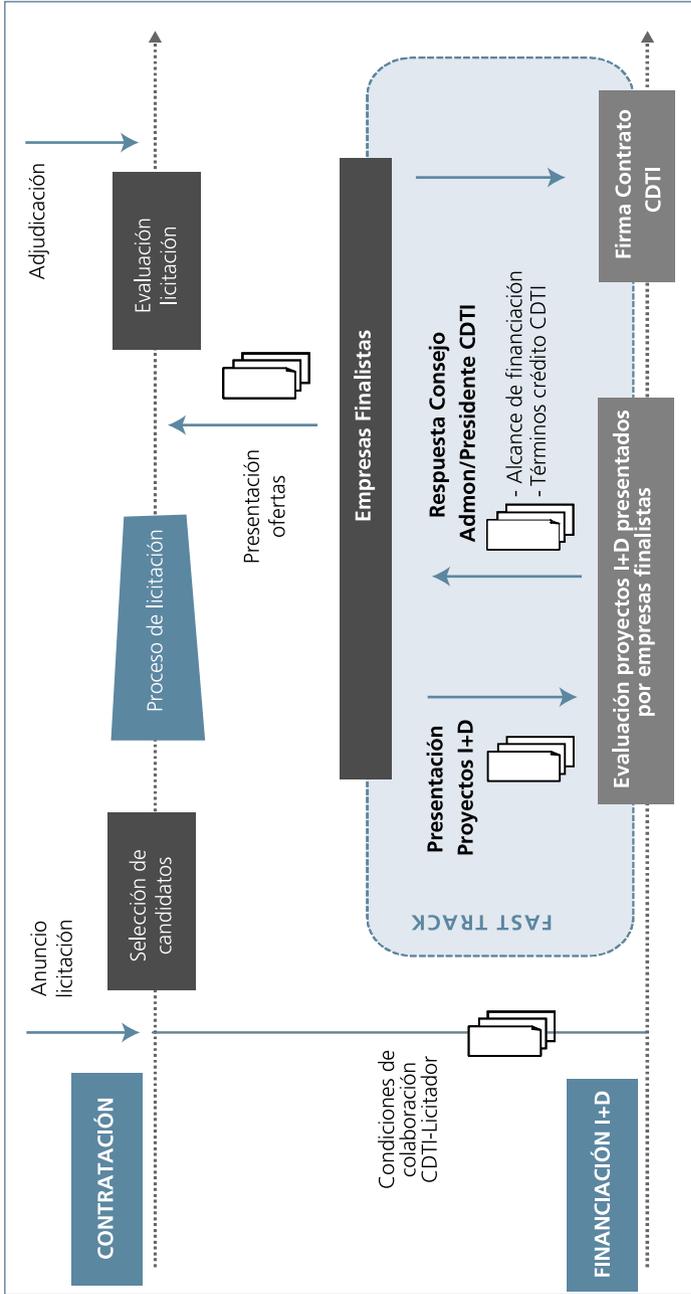
En este protocolo se comunica el calendario de la licitación a fin de que el CDTI pueda realizar la evolución de las solicitudes de financiación en tiempo suficiente para que dicha posibilidad incentive a los suministradores a acometer actividades de I+D+i conducentes a mejorar la oferta al comprador público.

Generalmente, se recomienda que el calendario de la licitación se establezca en base a ciertos parámetros<sup>25</sup> en lugar del tradicional calendario con todas sus fechas fijas. De seguirse esta opción cualquier cambio en las fechas podría estrangular el calendario de concesión de solicitudes de financiación que transcurre en paralelo, tal como indica la Figura 6.4.

A continuación, la entidad licitante procede al anuncio de la licitación, de conformidad con la legislación aplicable, incluyendo en dicho anuncio, y únicamente en él, la notificación de que aquellos licitadores que así lo deseen podrán solicitar financiación al CDTI mediante el *fast track* para acometer actividades de I+D+i conducentes a mejorar la oferta y no incluidas en la propia licitación. A partir de este momento la licitación transcurre con arreglo a las reglas de contratación pública sin ninguna adición o modificación.

De manera simultánea, los licitadores que así lo desean presentan sus solicitudes de financiación al CDTI para cubrir determinadas

<sup>25</sup> Así, por ejemplo, puede ser aconsejable fijar como parámetro de partida un  $t_0$  asociado al anuncio de licitación de forma que las siguientes fechas queden referidas a dicho  $t_0$ . Por ejemplo: fecha de presentación de ofertas  $t_0 + 10$  semanas.



Fuente: Elaboración propia.

actividades de I+D+i que le permitirán mejorar su oferta pero que no serán parte del objeto de la referida licitación.

Dichas solicitudes son evaluadas por el CDTI con carácter prioritario de forma que su concesión o no es comunicada a cada uno de los interesados seis semanas después de su presentación, incluyendo según proceda todos los términos de la financiación concedida (cuantía, tipo de interés, garantías, plazos de amortización...). Resulta aconsejable que esta información esté disponible para los licitadores antes de que estos formulen su oferta final.

Resultado de la adjudicación de la licitación en cuestión, el adjudicatario podrá proceder a la firma del contrato de financiación (empresa-CDTI) y, posteriormente, al perfeccionamiento del contrato objeto de la licitación. Aunque este orden es perfectamente invertible, puede resultar más adecuado a los efectos de proteger al comprador que el adjudicatario disponga de la financiación antes del perfeccionamiento del contrato.

Igualmente todas las solicitudes de financiación aprobadas por el CDTI pueden ser empleadas por sus solicitantes antes y después de la adjudicación con independencia de si han resultado o no adjudicatarios.

## 6.4. Otros instrumentos

Existen otros mecanismos poco conocidos mediante los que la contratación pública puede estimular la innovación empresarial. Comentaremos tanto los ya usados habitualmente como los nuevos instrumentos que están "a punto" de salir.

En el primer grupo, desde hace ya muchos años, las licitaciones del Ministerio de Fomento concedían un porcentaje

importante de los puntos a las empresas en posesión del certificado 166.001 de AENOR de sus sistemas de gestión de I+D+i. Para no perder oportunidades ni competitividad, todas las constructoras trataron de certificar sus sistemas, con el consiguiente salto de innovación que ello conllevaba para su obtención y mantenimiento. Dado que al tener ya prácticamente todos los licitadores este certificado, normalmente no se genera valor añadido nuevo, quizás convendría afinar más este criterio por especialidades constructivas. Además de las licitaciones de Fomento, sería muy recomendable que junto a las certificaciones ISO de calidad, para garantizar la solvencia técnica las administraciones exigiesen los correspondientes a las Normas 166.001 a 166.008 para contratos de CPI.

En el segundo grupo podemos hablar del potencial que va a tener el reconocimiento de Joven Empresa Innovadora (JEI) y del sello “pyme innovadora” que prepara la SEIDI (y que ya mencionamos en el Capítulo 5).

La JEI, figura tomada del Derecho comparado, fue introducida en nuestro ordenamiento legal por la Ley de Ciencia, la Tecnología y la Innovación<sup>26</sup>. La aprobación de su estatuto y eventuales ventajas fiscales o de Seguridad Social ha quedado

<sup>26</sup> En su disposición adicional 3ª: 1. El Ministerio de Ciencia e Innovación otorgará la condición de joven empresa innovadora a aquella empresa que tenga una antigüedad inferior a 6 años y cumpla los siguientes requisitos:

- Que haya realizado unos gastos en investigación, desarrollo e innovación tecnológica que representen al menos el 15 % de los gastos totales de la empresa durante los dos ejercicios anteriores, o en el ejercicio anterior cuando se trate de empresas de menos de dos años.
- Que el Ministerio de Ciencia e Innovación haya constatado, mediante una evaluación de expertos, en particular sobre la base de un plan de negocios, que la empresa desarrollará, en un futuro previsible, productos, servicios o procesos tecnológicamente novedosos o sustancialmente mejorados con respecto al estado tecnológico actual del sector correspondiente, y que comporten riesgos tecnológicos o industriales.

2. El Gobierno, en el plazo de un año tras la entrada en vigor de esta Ley, aprobará el Estatuto de la joven empresa innovadora, inspirado en experiencias europeas de éxito, como aspecto clave para el apoyo de sociedades de reciente creación que dedican una parte significativa de su facturación a actividades de I+D+i.

vinculada al proyecto de ley del emprendedor. Sin embargo pensamos que la próxima creación del sello de pyme innovadora, anunciado por la Secretaría de Estado de I+D+i, puede ser un gran apoyo. Y ello sobre todo porque permitirá aplicar la previsión de la Disposición final quinta de la Ley de Contratos del Sector Público mencionada en el Capítulo 5.



## Capítulo 7

# Claves para que funcione la CPI



La Unión Europea, ya en el año 2007, hizo pública una guía en la que ponía el acento en 10 puntos clave para conseguir soluciones innovadoras en la compra pública<sup>27</sup>.

Estas recomendaciones eran:

1. Actúa como un cliente inteligente.
2. Consulta al mercado antes de licitar.
3. Involucra a todos los interesados en el proceso.
4. Deja que el mercado proponga soluciones creativas.
5. Busca la oferta de valor, no solo el precio más bajo.
6. Aprovecha los medios electrónicos.
7. Decide la gestión y reparto de riesgos.
8. Utiliza cláusulas que fomenten la innovación.
9. Desarrolla un plan de seguimiento y evaluación del contrato.
10. Aprende de cada experiencia para futuras licitaciones.

La Guía de la CPI publicada en 2010 en la web del Ministerio de Economía y Competitividad y que hemos comentado en el capítulo anterior, recoge y comenta cada uno de estos criterios, por lo que no nos extenderemos en ellos.

Por otro lado, la recomendable publicación de la Fundación Cotec, *Libro Blanco de la CPI en Biotecnología* (págs. 72-107), enumera una serie de buenas prácticas que clasifica según el momento del contrato:

1. Previa a la apertura del contrato: vigilancia tecnológica, identificación y coordinación de mercados, diálogo técnico y gestión de ofertas no solicitadas. A estas prácticas ha de añadirse la denominada "demanda temprana".
2. En el diseño del contrato: la especificación funcional y la admisión de variantes. A estas prácticas habría que añadir las medidas que contempla el Título II (Racionalización Técnica de la Contratación) del Libro III (selección del contratista y adjudicación

<sup>27</sup> Documento de trabajo *Commission staff working document SEC(2007) 280*.

de los contratos) de la LCSP: acuerdos marco, sistemas dinámicos de contratación y centrales de contratación y una atenta evaluación de la división en lotes de los contratos<sup>28</sup>.

3. En la evaluación de las ofertas: diálogo competitivo, procedimiento negociado y la oferta de valor (ciclo de vida del producto). Haremos también unas consideraciones sobre la escasa utilización hasta ahora del contrato de colaboración público-privado (art. 11 LCSP) para llevar a cabo CPI.
4. En la contratación y el desarrollo del contrato: tratamiento de los derechos de propiedad intelectual e industrial, la minimización del riesgo y la fijación de los precios.

A continuación, vamos a comentar aquellas prácticas que juzgamos más relevantes:

1. Previas a la apertura del contrato:
  - El diálogo técnico (que no debe confundirse con el procedimiento del diálogo competitivo): frente a la tradicional distancia que se pretende entre la administración licitante y los proveedores, en la CPI se fomenta ese contacto y conocimiento permanente de las nuevas técnicas y posibilidades, frecuentemente mediante contactos informales, para que la Administración conozca lo mejor posible el rendimiento máximo posible de la contratación.
  - La gestión de ofertas no solicitadas. En principio la ley reserva a la propia Administración la decisión de convocar o no una licitación<sup>29</sup>, con la excepción del contrato de obras en que se permite la presentación de un proyecto por el propio empresario en supuestos excepcionales<sup>30</sup>.

<sup>28</sup> Art. 86.3 de la LCSP.

<sup>29</sup> Art. 109 de la LCSP.

<sup>30</sup> Cuando motivos de orden técnico obliguen necesariamente a vincular al empresario a los estudios de las obras. Estos motivos deben estar ligados al destino o a las técnicas de ejecución de la obra; o cuando se trate de obras cuya dimensión excepcional o dificultades técnicas singulares, requieran soluciones aportadas con medios y capacidad técnica propias de las empresas.

Tal como desarrolla el apartado “Gestión de propuestas empresariales hacia la AGE” en la web del MINECO, parece haber una barrera insalvable para poder hacer llegar propuestas de futura contratación a la Administración, a la vista de lo dispuesto en el artículo 56. Condiciones especiales de compatibilidad, de la LCSP<sup>31</sup>. Sin embargo, se han arbitrado diferentes soluciones. La más destacada de ellas es el denominado programa COINCIDENTE, del Ministerio de Defensa, que permite a las empresas presentar sus ideas o posibles soluciones en un formato simplificado. Inspirado en él, el Servicio Gallego de Salud (SERGAS) lanzó un concurso de ideas para enriquecer los proyectos inicialmente definidos: profesionales, empresas y asociaciones de pacientes han podido enviar posibles soluciones a los problemas planteados durante un año.

- La demanda temprana: tan importante es la contratación como el conocimiento con la suficiente antelación de las intenciones de contratar por las Administraciones Públicas, permitiendo prepararse con tiempo a las empresas. Es uno de los encargos que el Consejo de Ministros de octubre de 2010 hacía al entonces MICINN y que comienza a ser una realidad en proyectos piloto.

## 2. En el diseño del contrato:

- La especificación funcional: es un tema clave para favorecer la innovación. Una especificación funcional “es aquella

<sup>31</sup> “1. Sin perjuicio de lo dispuesto en relación con la adjudicación de contratos a través de un procedimiento de diálogo competitivo, no podrán concurrir a las licitaciones empresas que hubieran participado en la elaboración de las especificaciones técnicas o de los documentos preparatorios del contrato siempre que dicha participación pueda provocar restricciones a la libre concurrencia o suponer un trato privilegiado con respecto al resto de las empresas licitadoras.

2. Los contratos que tengan por objeto la vigilancia, supervisión, control y dirección de la ejecución de obras e instalaciones no podrán adjudicarse a las mismas empresas adjudicatarias de los correspondientes contratos de obras, ni a las empresas a estas vinculadas, entendiéndose por tales las que se encuentren en alguno de los supuestos previstos en el artículo 42 del Código de Comercio”.

que define las prestaciones mínimas exigibles al producto o servicio de que se trate sin imponer una forma o tecnología concretas de realización” (Fundación Cotec, 2011). Responde a la fórmula “No me digas lo que quieres, sino lo que necesitas”. Y ello porque, formulada la necesidad a satisfacer<sup>32</sup>, esta puede serlo mediante muy diferentes tecnologías, y en poder ofertar las que todavía no están en el mercado consiste la innovación. Configurada como una excepción antes de la Ley de Contratos del 2007, el artículo 117 de la actual LCSP la considera en igualdad de condiciones con las clásicas especificaciones técnicas contenidas en normas, para configurar el pliego de prescripciones técnicas.

- La admisión de variantes: en la medida en que el citado artículo 117 veta la posibilidad de requerir la adquisición de un objeto patentado por una empresa<sup>33</sup> podría pensarse que el patentar algo es una barrera para poder ofrecérsela a la Administración. Y ello era, efectivamente, así según la tradicional manera de preparar los pliegos de prescripciones técnicas, especialmente en el contrato de obras, en los que se separan las figuras de proyectista y contratista: el primero define el objeto del contrato y sus especificaciones técnicas y el segundo oferta precios, plazos, garantías, mejoras, etc. Cuando dichas especificaciones se definían en base a una norma técnica para minimizar la incertidumbre de la solución a escoger por la mesa de contratación y por entenderse normalmente que ello favorecía a esa empresa frente a las demás, era

<sup>32</sup> El art. 1 de la LCSP habla de la “exigencia de la definición previa de las necesidades a satisfacer...”.

<sup>33</sup> El apartado 8 establece: Salvo que lo justifique el objeto del contrato, las especificaciones técnicas no podrán mencionar una fabricación o una procedencia determinada o un procedimiento concreto, ni hacer referencia a una marca, a una patente o a un tipo, a un origen o a una producción determinados con la finalidad de favorecer o descartar ciertas empresas o ciertos productos.

muy difícil que soluciones patentadas diferentes a las habituales fuesen consideradas. Por otro lado, la prevención existente frente a cualquier modificación de un objeto cierto y claro al que llevaron abusos en la introducción de los llamados “reformados o modificados” en el curso de la ejecución de un contrato<sup>34</sup>.

- Los acuerdos marco y las centrales de contratación: además de la racionalización que suponen estas figuras, tienen un gran potencial si se usan para lanzar contratos de CPI. Y ello por el mayor interés económico que supone para los licitantes, la flexibilidad para quienes adhieran a un acuerdo marco en vez de sacar sus propias licitaciones y los mejores precios que se obtienen normalmente para las Administraciones Públicas. Quizás el ejemplo más interesante en España sea la posibilidad que abre la disposición adicional 28ª de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2013 que añade un punto tres a la misma disposición de la vigente LCSP para el ámbito de la sanidad<sup>35</sup>, atribuyendo por primera vez a un ministerio sectorial la competencia hasta entonces exclusiva de la DG de Patrimonio (Ministerio de Hacienda) para la puesta en marcha de procedimientos de compra centralizada y su posible encomienda a INGESA (Instituto Nacional de Gestión Sanitaria) con la posibilidad de ganar en flexibilidad y agilidad.

<sup>34</sup> Una práctica abusiva de adjudicación irregular consistente en ofertar una solución muy inferior en precio a la de los competidores para posteriormente, por esta vía, incrementar el precio y las prestaciones.

<sup>35</sup> Con efectos de 1 de enero de 2013 y vigencia indefinida, se añade un apartado nuevo, el 3, a la disposición adicional 28ª del citado Texto Refundido, con la siguiente redacción:

“3. A los efectos previstos en esta disposición adicional, el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad podrá, a través de la Secretaría General de Sanidad y Consumo, encomendar al Instituto Nacional de Gestión Sanitaria la materialización y conclusión de los procedimientos de adquisición centralizada, con miras al Sistema Nacional de Salud, para todos o algunos de los medicamentos y productos sanitarios.”

Es previsible que INGESA utilice la técnica del acuerdo marco para esta compra centralizada (no se constituye en una central de suministros como es el caso de Patrimonio). Con ello, posiblemente, se supere una carencia que ya hace tiempo reclamaba la Fundación Cotec, en su libro blanco de la CPI en Biotecnología, para futuras reformas de la LCSP de gran complejidad jurídica.

Y ello cobra mayor dimensión si lo conectamos con lo dispuesto en la disposición adicional 4ª del RD Ley 16/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones (BOE del 24 de abril) en su punto primero<sup>36</sup> que articula un sistema de colaboración entre el Estado y las comunidades autónomas largamente reclamado.

Estos mecanismos, que no están específicamente pensados para CPI, pueden ser valiosísimos para potenciar la parte débil de nuestro sistema nacional de salud, esto es, empresas capaces de invertir en innovación porque podrían acceder a contratos públicos que actualmente copan grandes corporaciones casi siempre multinacionales.

El capítulo siguiente de esta interesante novedad es el papel estratégico que pueden jugar para favorecer la innovación en el ámbito sanitario las actuales técnicas normativas para incluir una novedad tecnológica en la cartera de servicios. Es decir, en el Sistema Nacional de Salud está muy bien resuelta la posibilidad de coordinación

---

<sup>36</sup> 1. El Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud fomentará las actuaciones conjuntas de los servicios de salud de las comunidades autónomas para la adquisición de cualquier producto que por sus características sea susceptible de un mecanismo de compra conjunta y centralizado. Asimismo, los servicios de salud de las comunidades autónomas fomentarán la implantación de modelos de servicios compartidos mediante el establecimiento de un solo proveedor del servicio para una red de centros, en cuestiones tales como radiodiagnóstico, laboratorio de análisis clínicos, farmacia hospitalaria, así como el desempeño de especialidades médicas que precisen una población grande para ser autosuficientes o padezcan dificultades para encontrar profesionales.

y decisión de las novedades tecnológicas a adquirir y cubriría de manera sencilla convertir este mecanismo en un extraordinario mapa de demanda temprana en sanidad, de enorme interés para la CPI.

Así, la disposición transitoria 4ª del citado RD Ley 1/2012, establece que: “En tanto no se elabore la normativa de desarrollo de la cartera común de servicios del Sistema Nacional de Salud, permanecerá en vigor el Real Decreto 1030/2006, de 15 de septiembre, por el que se establece la cartera de servicios comunes del Sistema Nacional de Salud y el procedimiento para su actualización, en todo lo que no se oponga a la presente norma”. Y en los artículos 7 y 8 del Real Decreto en cuestión queda articulado un interesantísimo mecanismo para despejar quién decide si una innovación es interesante o no para el Sistema Nacional de Salud.

### 3. En la evaluación de las ofertas:

- El procedimiento de adjudicación mediante diálogo competitivo, regulado en los artículos 179 y siguientes de la LCSP, es un procedimiento pensado especialmente para cuando el comprador público sabe lo que necesita pero, por la incertidumbre técnica o la complejidad económica del proyecto, no tiene certeza sobre la definición del objeto y condiciones de realización del contrato. Para aclararse, la ley le permite invitar a varias empresas a dialogar sobre el proyecto, su visión del mismo, la solución que propondrían, etc. Habiendo reflejado con antelación (en el anuncio de licitación o en el documento descriptivo) los criterios de progresivo filtrado de soluciones a examinar, al terminar este diálogo con las empresas seleccionadas, ese comprador público lo cierra oficialmente y publica la licitación a la que podrán presentarse las que quedaron para esa fase

final del diálogo. A fin de divulgar buenas prácticas y generar modelos a imitar, el MINECO ha colgado en su web la licitación completa, mediante este sistema, de la Plataforma Oceánica de Canarias (PLOCAN).

- La oferta de valor: frente a la prevalencia de los criterios de mejor precio, como determinante en la adjudicación, en la CPI son relevantes y deberían ser los determinantes otros elementos como el coste global del ciclo de vida del producto. Se trata de un criterio de valoración todavía no muy usado y que analiza a largo plazo el coste del proyecto. Solo algunas pocas empresas han comenzado a desarrollar modelos fiables para estudiar estos ciclos de vida (coste inicial, mantenimiento, reposición), fundamentalmente en obra civil. Creemos que los estudios teóricos en la universidad y prácticos en las empresas, hoy todavía incipientes, pueden ser una gran ayuda para cambiar usos tan basados en la reducción de precios.

Llaman la atención los escasos casos que surgen para la tramitación de contratos de colaboración público-privada que, en esta época de dificultades presupuestarias públicas, permiten que el socio privado adelante costes que serán resarcidos mediante el pago de cánones periódicos. Quizás una interpretación rigurosa en exceso de la exigencia del artículo 180.1 de motivar por qué no se considera adecuado usar procedimientos abiertos o restringidos o inseguridad sobre cómo hacerlo o la obligación de recabar la autorización del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (art. 317 LCSP), esté en el origen de su poco uso en el caso de suministros.

#### 4. En la contratación y desarrollo del contrato:

- Tratamiento de los derechos de propiedad intelectual e industrial. Es frecuente que los pliegos de uso habitual reserven a la Administración la propiedad industrial de

los productos encargados por ella. Esta práctica debería corregirse por ser contraria a la CPI: al hacerse así, las empresas, que solo podrán tener ese cliente, deben “cobrarle” todo el desarrollo y a la Administración le saldrá más caro. Además, es poco habitual que las Administraciones exploten esa propiedad y la rentabilicen.

En sentido contrario, muchos organismos públicos de investigación, contratan desarrollos para cuya materialización transfieren conocimientos muy valiosos —que no han sido patentados— al contratista sin garantizarse futuros retornos. Entendemos como buenas prácticas en este campo las cada vez más frecuentes de compartición de la PI con la empresa, bien repartiéndose un porcentaje de eventuales royalties al venderse a otros clientes bien mediante la garantía de actualizaciones o mejoras. Casos como las cláusulas de contratos de Defensa o los de ADIF que pueden consultarse en la web del MINECO deben generalizarse.

Las administraciones y la mayoría de los OPIS padecen una endémica incapacidad para comercializar y hacer sostenible su esfuerzo investigador. Bien potenciando las OTRIS bien complementándolas con otros agentes especializados que atraigan inversores y contratos, debe prestarse la atención que merece (y hoy no se hace) al “día después” de la CPI. Cabe pensar en un uso inteligente de la compartición, además, de las ventajas fiscales que para una empresa pueda colaborar con un OPI usando posteriormente figuras como la deducción fiscal o el *patent box* (arts. 35 y 23 de la Ley del Impuesto de Sociedades). Finalmente, el desarrollo reglamentario pendiente de la Ley 12/2011 de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación si acierta en aspectos como la retribución al investigador que ha colaborado en el desarrollo de una patente pública, puede suponer un importante estímulo

a la asignatura pendiente de la sustitución progresiva del interés por publicar hacia el interés por patentar.

- La minimización del riesgo: por su propia definición los contratos de CPI suponen un riesgo, tanto para la Administración como para el contratista, de que lo que se intenta desarrollar, no funcione. Esto, que es la norma en las subvenciones (aunque no funcione, si se demuestra que se han cumplido los hitos pactados y los gastos admitidos se han realizado, no se devuelve el dinero), es excepcional en la contratación pública.

Salvo el caso ya explicado de la compra pública precomercial (excluida de la LCSP) y los artículos 128 (concesión de obra pública) o 134 (contratos de colaboración público-privada), se prescribe la evaluación previa de riesgos para minimizarlos (y en el segundo caso la compartición de riesgos administración-empresa) y la regla general es la del artículo 215 de la LCSP que establece que “La ejecución del contrato se realizará a riesgo y ventura del contratista...”. Una precisión interesante es la del artículo 170 que permite la adjudicación de contratos por el procedimiento negociado cuando excepcionalmente, y por las características del contrato o de los riesgos que entrañe, no pueda determinarse previamente el precio global.

Un ejemplo interesante de pliego innovador en la minimización de riesgos lo encontramos en el contrato al que ya hemos hecho referencia de la Universidad de Córdoba para tres proyectos de investigación de índole biomédica en cuyo Pliego de Cláusulas Administrativas se prevé la fijación de hitos que serán periódicamente evaluados. Si se detectase incumplimiento de los mismos o la Comisión de Seguimiento viese motivos suficientes para considerar que la empresa adjudicataria, pese a seguir los hitos marcados, no llegará a ofrecer solución alguna

los problemas planteados, se podrá resolver el contrato anticipadamente.

- La fijación de los precios: el artículo 26.f) de la LCSP establece como uno de los contenidos mínimos del contrato “el precio cierto o la forma de determinarlo” y en el artículo 87, que “En los contratos del sector público, la retribución del contratista consistirá en un precio cierto que deberá expresarse en euros...”. Para un óptimo funcionamiento de la CPI, dada la incertidumbre del objeto del contrato, los poderes adjudicadores deberán prever la posibilidad de establecer precios provisionales: el artículo 87.5 establece textualmente, y ello es muy interesante para la CPI, que:

“5. Excepcionalmente pueden celebrarse contratos con precios provisionales cuando, tras la tramitación de un procedimiento negociado o de un diálogo competitivo, se ponga de manifiesto que la ejecución del contrato debe comenzar antes de que la determinación del precio sea posible por la complejidad de las prestaciones o la necesidad de utilizar una técnica nueva, o que no existe información sobre los costes de prestaciones análogas y sobre los elementos técnicos o contables que permitan negociar con precisión un precio cierto.

En los contratos celebrados con precios provisionales el precio se determinará, dentro de los límites fijados para el precio máximo, en función de los costes en que realmente incurra el contratista y del beneficio que se haya acordado, para lo que, en todo caso, se detallarán en el contrato los siguientes extremos:

- a. El procedimiento para determinar el precio definitivo, con referencia a los costes efectivos y a la fórmula de cálculo del beneficio.
- b. Las reglas contables que el adjudicatario deberá aplicar para determinar el coste de las prestaciones.

- c. Los controles documentales y sobre el proceso de producción que el adjudicador podrá efectuar sobre los elementos técnicos y contables del coste de producción.”

Finalmente también cabe fijar pagos *a cuenta*, sin tener que esperar a la completa ejecución del contrato (art. 216) lo que puede permitir a pymes que no podrían aguantar sin liquidez afrontar los gastos de la ejecución de la innovación.

- La clasificación de las empresas en el caso de los servicios de I+D. Con una más que confusa técnica legislativa, la LCSP excepciona de la necesidad de una clasificación administrativa previa de las empresas (art. 65) y eventualmente su inscripción en el Registro Oficial de Licitadores y Empresas Clasificadas (art. 83), cuando se contrata un servicio de Investigación y Desarrollo<sup>37</sup>. El tema de la clasificación de las empresas, cuando hablemos de contratos de CPTi podría presentar alguna posibilidad de mejora que trataremos en el Capítulo 9.

---

<sup>37</sup> Apartado 8 del Anexo II de la LCSP. Si bien en una nota supuestamente aclaratoria reserva después esta excepción a aquellos contratos en que los resultados correspondan al poder adjudicador y/o a la entidad adjudicadora para su uso exclusivo, siempre que este remunere íntegramente la prestación del servicio. Recordemos que aquellos en los que la administración y empresa comparten riesgos y beneficios (CPP) están excluidos de la propia LCSP (art. 4.1.r).



## Capítulo 8

# Obstáculos habituales a la CPI



Entre las muchas barreras que están lastrando el despegue de la CPI en España destacaremos las siguientes:

- La falta de presupuesto: es una obviedad, pero ha coincidido el lanzamiento de esta nueva herramienta con una de las mayores crisis presupuestarias de las últimas décadas.
- La falta de conocimiento de los gestores públicos sobre la CPI: es frecuente que gestores que están haciendo CPI sin saberlo, no aprovechen todas las ventajas que puede aportar.
- La inercia burocrática: en muchos departamentos ya existen pliegos aprobados por las abogacías del Estado en el Ministerio y es más cómodo manejarlos que intentar modificarlos. El MINECO está divulgando buenas prácticas y colgando en su web pliegos que se pueden copiar para facilitar esta transición.
- La contradicción aparente que se da en los contratos de obra entre la necesidad de utilizar materiales ya homologados y cómo conseguir innovar mediante la contratación probando, por lógica, materiales todavía no homologados. En este sentido, al margen de lo ya expuesto al hablar del tema de variantes, debemos destacar la importante actividad del Instituto Eduardo Torroja, del CSIC, en pro de la innovación empresarial y a favor de romper este bucle mediante su actividad de evaluación técnica de productor innovadores y su trabajo con el Documento de Idoneidad Técnica (DIT) y del Documento de Idoneidad Técnica Europeo (DITE) como medio para mejorar la calidad en construcción.
- Financiación con presupuesto del año de entrega: normalmente el contrato de CPI supondrá que la empresa adjudicataria tendrá un tiempo para desarrollar la innovación contratada. Y por ello, salvo pagos a cuenta, ha de tenerse en cuenta que cuando haya que hacer el pago, ello puede corresponder

al presupuesto de años posteriores del organismo. Evidentemente se trata de una posibilidad resuelta en la Ley General presupuestaria<sup>38</sup>.

- La CPI podría ser más cara que la compra normal: efectivamente cabe esa posibilidad, y ello preocupa sobremedida en tiempos de crisis presupuestaria. Para minimizar este sobrecoste, se ha diseñado el mecanismo de sincronización anteriormente explicado y cabe recordar las políticas complementarias como la de compartir la propiedad intelectual, al margen de la concepción global que ha de darse a la CPI como agente de impulso a la innovación empresarial, que trasciende la consideración de cada contrato por separado.

---

<sup>38</sup> En el art. 47 y 47 bis se regula: Compromisos de gasto de carácter plurianual. 1. Podrán adquirirse compromisos de gastos que hayan de extenderse a ejercicios posteriores a aquel en que se autoricen, siempre que su ejecución se inicie en el propio ejercicio y que no superen los límites y anualidades fijados en el número siguiente. 2. El número de ejercicios a que pueden aplicarse los gastos no será superior a cuatro. El gasto que se impute a cada uno de los ejercicios posteriores no podrá exceder de la cantidad que resulte de aplicar al crédito inicial a que corresponda la operación los siguientes porcentajes: en el ejercicio inmediato siguiente, el 70 %, en el segundo ejercicio, el 60 %, y en los ejercicios tercero y cuarto, el 50 %.

En los contratos de obra de carácter plurianual, con excepción de los realizados bajo la modalidad de abono total del precio, se efectuará una retención adicional de crédito del 10 % del importe de adjudicación, en el momento en que esta se realice. Esta retención se aplicará al ejercicio en que finalice el plazo fijado en el contrato para la terminación de la obra o al siguiente, según el momento en que se prevea realizar el pago de la certificación final. Estas retenciones computarán dentro de los porcentajes establecidos en este artículo.



## Capítulo 9

# La CPI en Derecho comparado



Ya desde el Acuerdo de Contratación Pública de la Organización Mundial de Comercio, que excluye de su ámbito las compras públicas de servicios de I+D, tanto desde la OCDE<sup>39</sup> como desde la Unión Europea, la CPI ha venido siendo objeto de atención creciente<sup>40</sup>.

Las nuevas perspectivas de financiación que contempla el nuevo periodo de apoyo a la innovación europeo denominado Europa 2020 pueden suponer un avance en cuanto a qué gastos se permiten por la Comisión financiar mediante el sistema de I+D (diferente al de ayudas de Estado). En la Figura 9.1 vemos cómo se prevé ampliar el margen actual.

Mientras que en el Séptimo Programa Marco lo normal era permitir solo la investigación básica, las pruebas experimentales de concepto y la validación tecnológica en laboratorio. Se trata de una cuestión relevante para la CPI por cuanto si en el régimen de ayudas se avanza “un paso” hacia el mercado, será factible también hacerlo mediante los contratos de CPP.

Ya mencionamos en el Capítulo 4 los ejemplos inglés y estadounidense de SBRI y SBIR, que son dos de los ejemplos más destacados.

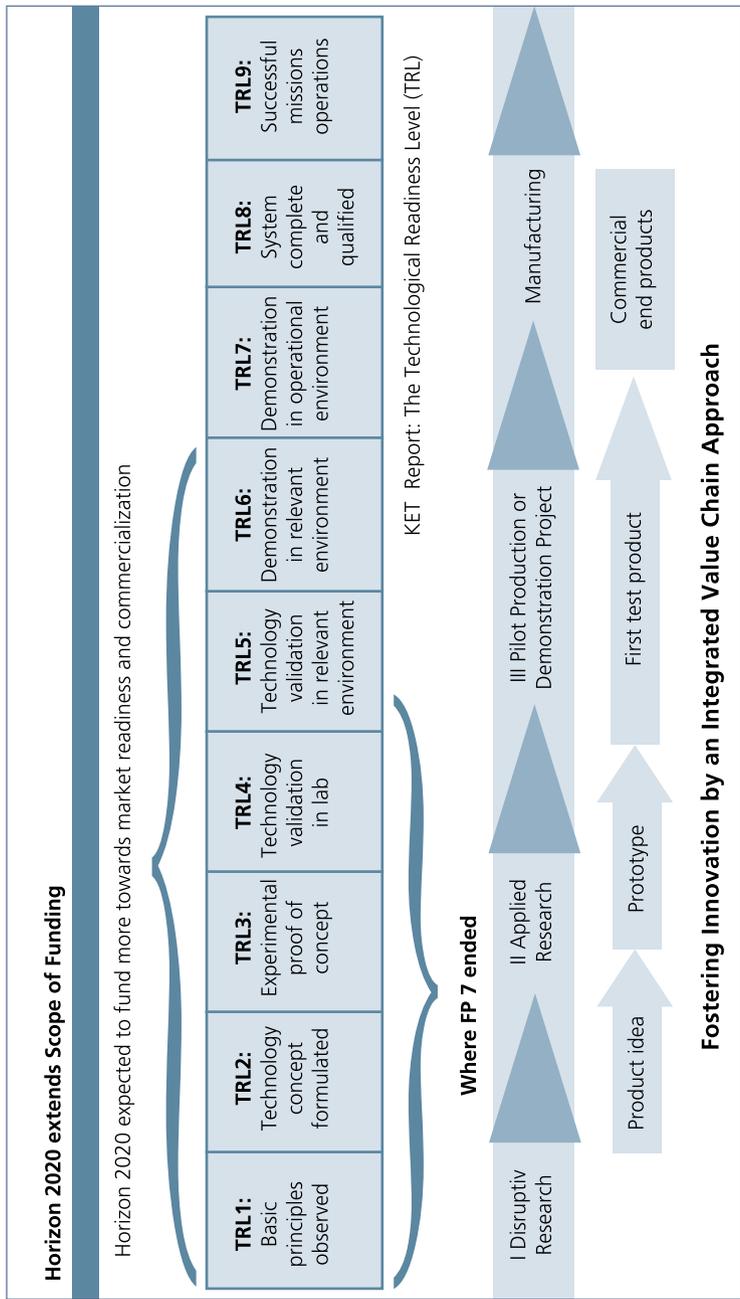
En la legislación europea, el punto de partida es la Directiva 2004/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 31 de marzo de 2004 sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministro y de servicios. La trasposición de la misma supuso, como ya vimos en el Capítulo 5, una importante modernización de nuestra Ley de Contratos en 2007.

En la actualidad, se encuentra a debate una nueva directiva de compra pública en el Parlamento Europeo. Son muchas las

<sup>39</sup> “Working Group on Demand-Side Innovation Policies” (MAR-DIC 2010).

<sup>40</sup> El informe más reciente es el publicado el 23 de enero “Government at a glance 2013: OECD Meeting of Leading Practitioners on Public Procurement”.

Figura 9.1. Extensión de los márgenes de financiación en Europa 2020.



Fuente: Comisión Europea.

cuestiones interesantes del nuevo texto (una simplificación de la contratación de las entidades locales menores<sup>41</sup> o de la figura del diálogo competitivo, nuevas propuestas para facilitar el acceso de las pymes a la contratación<sup>42</sup>), pero nos limitaremos a comentar el nuevo tipo de contrato que se intenta crear, denominado provisionalmente “alianza para la innovación” (en inglés, *Innovation Partnership*).

Según el artículo 29 del borrador actual:

*“En las asociaciones para la innovación, cualquier operador económico podrá solicitar participar en respuesta a un anuncio de licitación con vistas a establecer una asociación estructurada para el desarrollo de productos, servicios u obras innovadores y la compra ulterior de los suministros, servicios u obras resultantes, siempre que correspondan a los niveles de rendimiento y los costes acordados.”*

Se prevé que el criterio de adjudicación sea el de oferta económicamente más ventajosa (entendida no como el precio más bajo sino teniendo en cuenta el ciclo de vida del proyecto), que se distingan hitos o fases en el mismo de tal manera que el licitador pueda ir pagando las mismas y, según sea el desarrollo, decidir si se continúa con la producción de lo inventado o se saca un nuevo contrato (en base a lo que para ello se fijase en el pliego). La selección de estas agrupaciones será por un procedimiento similar al del actual *diálogo competitivo*.

<sup>41</sup> Estos compradores pueden utilizar un anuncio de información previa como convocatoria de licitación. Si utilizan esta posibilidad, no tienen que publicar un anuncio de licitación aparte antes de poner en marcha el procedimiento de contratación. Asimismo, pueden fijar algunos límites temporales con mayor flexibilidad previo acuerdo con los participantes.

<sup>42</sup> Esta directiva recoge la experiencia del “European Code of Best Practices facilitating access by SMEs to public procurement contracts” publicado por la Comisión en 2008 y trata de eliminar obstáculos. Cosas interesantes son la propuesta de limitar el volumen de negocio exigido para licitar al triple del contrato como máximo, el poder solicitar el pago directamente a la Administración, **siendo subcontratista**.

Como vemos, parte de estas innovaciones ya han sido usadas en el pliego que repetidamente hemos comentado de la Universidad de Córdoba. De estar en vigor este contrato se podría utilizar no solo para obtener un piloto de investigación sino para producir una serie ya comercializable. Es decir, la conexión tan buscada entre la idea (la I+D) y el mercado en un único instrumento.



# Capítulo 10

## El futuro próximo



O bviamente para los gestores públicos tiene menos riesgo comprar lo ya conocido o diseñar unas especificaciones técnicas basadas en normas o tecnologías que simplemente desarrollen lo ya conocido, que encargar la fabricación o el desarrollo de tecnologías nuevas o nuevos productos no existentes.

En la Administración Pública no existe especial premio al riesgo, habiéndose generado una cultura, y unos hábitos conservadores y protectores de un servicio razonable y seguro frente a lo incierto de explorar nuevos caminos. Salvo los responsables de los departamentos de innovación, no puede presumirse que se asuma normalmente por los gestores la tarea de apoyar la innovación cuanto la de desarrollar sus proyectos, su responsabilidad competencial con el mejor balance posible de relación riesgo/eficacia: los investigadores, los responsables sanitarios, medioambientales, etc., que necesitan llevar a cabo su proyecto prefieren normalmente usar la mejor tecnología del mercado que puedan necesitar (sea japonesa o alemana) antes de esperar a que la industria española la desarrolle o mejore.

Si queremos que la CPI desarrolle todo su potencial necesitamos llevar a cabo cambios de calado en temas como la generación de crédito presupuestario por los ahorros introducidos por una innovación. De la misma manera que la venta de los productos incautados a narcotraficantes genera crédito en la lucha contra el narcotráfico, es clave generar estímulos para que los gestores (no necesariamente individuales) apuesten por la innovación.

Por otro lado, aun siendo un tema de estrategia empresarial más que de técnica administrativa, no debemos de dejar de encarecer la necesaria conexión de las empresas innovadoras españolas con los denominados "National Contact Points" (NCP) o Puntos Nacionales de Contacto cuya labor desempeñan

determinadas personas altamente especializadas del CDTI. Se trata de aquellas personas que en cada sector pueden canalizar las fortalezas de las empresas innovadoras españolas, normalmente a través de las plataformas tecnológicas que las agrupan, para intentar que los programas de trabajo anuales de la Unión Europea atiendan a las mismas, y no a las capacidades de otros países europeos. Esta labor de *lobby* es imprescindible si queremos no solo conocer, sino influir en los contratos de CPI que se lancen desde la propia Comisión de la Unión Europea.

Una iniciativa que podría ponerse en marcha para el fomento de la CPI sería crear un subapartado en el Registro oficial de licitadores y empresas clasificadas (art. 83 LCSP)<sup>43</sup> pensado especialmente para CPI y en el que las empresas clasificadas (las empresas innovadoras que hubiesen demostrado y revalidado tal condición) tendrían prioridad para presentarse a los contratos de CPI. Sin duda, este tipo de posibilidades son tareas pendientes una vez se cree el sello que ya hemos comentado, de pyme innovadora.

Uno de los puntos que más interés nos suscita es la adaptación a la adquisición de tecnologías innovadoras la técnica de los contratos pensados para las empresas de servicios energéticos, que podríamos resumir en la filosofía “cobras de lo que me ahorras”. En estos momentos de carencia de presupuesto para nuevas inversiones, rentabilizar de esta manera el capítulo de gastos corrientes puede ser clave para financiar innovación. El funcionamiento es sencillo: mediante contratos de colaboración público-privada (art. 11 LCSP) (pensados para “La fabricación de bienes y la prestación de servicios que

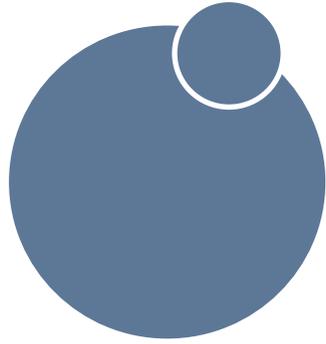
---

<sup>43</sup> La inscripción en el Registro Oficial de Licitadores y Empresas Clasificadas del Estado acreditará frente a todos los órganos de contratación del sector público, a tenor de lo en él reflejado y salvo prueba en contrario, las condiciones de aptitud del empresario en cuanto a su personalidad y capacidad de obrar, representación, habilitación profesional o empresarial, solvencia económica y financiera, y clasificación, así como la concurrencia o no concurrencia de las prohibiciones de contratar que deban constar en el mismo...

incorporen tecnología específicamente desarrollada con el propósito de aportar soluciones más avanzadas y económicamente más ventajosas que las existentes en el mercado”, y que también prevén que “La contraprestación a percibir por el contratista colaborador consistirá en un precio que se satisfará durante toda la duración del contrato, y que podrá estar vinculado al cumplimiento de determinados objetivos de rendimiento), la Administración encarga una innovación que financia el proveedor y recibe un canon en función del ahorro generado hasta la amortización de aquella inversión más el beneficio estipulado. Sin gastar más, arrastrando innovación y generando en un corto plazo ahorro, este mecanismo puede ser muy importante para posibilitar la misma cuando no hay presupuesto para nuevas inversiones.

Finalmente, quisiéramos destacar la importancia que puede tener el desarrollo reglamentario pendiente de la Ley 14/2011 de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación que podrá potenciar temas anunciados en la ley de gran trascendencia y cuya falta de desarrollo hace que no sean todavía operativos: rendimientos económicos por patentes para los empleados públicos que intervienen en su desarrollo, movilidad de investigadores, etc.

**Sin duda, en muy breve plazo, la CPI está llamada a ser un gran instrumento de apoyo a la innovación empresarial.**



# Bibliografía



- AENTEC (2009), "La compra pública innovadora y el papel de las pymes tecnológicas en la superación de la crisis", nº 45.
- AGE (2010), "Borrador del Anteproyecto de la Ley de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación", febrero.
- AGE (2009), "Borrador del Anteproyecto de la Ley de Economía Sostenible", diciembre.
- BOE (2007), "Ley 30/2007 de Contratos del Sector Público", octubre.
- CDTI (2008), "El sistema de innovación de Estados Unidos", *Cuadernos CDTI de Innovación Tecnológica*, abril.
- Comisión Europea (2008), "Lead Market Initiative for Europe". COM 2008, octubre.
- Consejo de Ministros (2010), "Informe sobre la Estrategia Estatal de Innovación", mayo.
- Departamento de Innovación, Ciencia, Industria e Investigación de Australia (2009), "Demand led innovation initiatives: Early results from Australia", septiembre.
- Fundación Cotec (2011), *Libro blanco de la compra pública de tecnología innovadora en Biotecnología*. Cotec, Madrid.
- Fundación Cotec (2009), *La política tecnológica ligada a la compra pública*. Cotec, Madrid.
- Fundación Cotec (2008), *Libro blanco de la compra pública de tecnología innovadora en TIC*. Cotec, Madrid.
- Fundación Cotec (2004), "Compras públicas de tecnología. Necesidad de un marco jurídico en España". Cotec, Madrid.

- Garrido Moreno, J. (2011), "Demand-side innovation policies in Spain". En OECD, *Demand-side Innovation Policies*. OECD Publishing.
- ISI Fraunhofer (2005), "Demand Oriented Innovation Policy", noviembre.
- Manchester Institute of Innovation Research (2007), "Public procurement and innovation-Resurrecting the demand side", marzo.
- Ministerio de Economía y Empleo de Finlandia (2009), "Innovative Public Procurement: case Finland", septiembre.
- OCDE (2009), "Policies for Demand-led Innovation: Interim Report", octubre.







La compra pública innovadora (CPI) está fundamentada en una economía basada en el conocimiento, innovadora y competitiva.

El objetivo es orientar las compras que realizan las Administraciones Públicas no solo al cumplimiento de sus fines, sino al fomento del desarrollo tecnológico de las organizaciones, incentivando a aquellas que hagan propuestas más innovadoras en su oferta.

De esta manera, se fomentará el desarrollo tecnológico de las empresas generando oportunidades de negocio en las organizaciones innovadoras.

**«La CPI  
basada en el  
conocimiento.»**

***Innap Innova*** es una colección cuyo objetivo es incentivar el aprendizaje organizativo en los equipos humanos del sector público y, de esta forma, generar una Administración moderna orientada al bien común y sintonizada con las necesidades y expectativas de la sociedad.

