



Financiado por la
Unión Europea

Water PiPP

Public Innovation Procurement Policies



Guía Práctica para la Aplicación de Procedimientos Compra Pública Orientada a la Innovación (CPOI) (Nivel Estado Miembro: España)

Este proyecto ha recibido financiación del Séptimo Programa Marco de la Unión Europea, Programa de Investigación y Desarrollo Tecnológico, en virtud de acuerdo de subvención nº 619069.

www.waterpipp.eu



«Guía Práctica para la Aplicación de Procedimientos de Compra Pública Orientada a la Innovación (CPOI) (Nivel Estado Miembro: España)» por el Consorcio WaterPIPP (2016) está sujeta a una Licencia Internacional Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0

IMPRESSUM

FECHA DE CIERRE DE REDACCIÓN: Diciembre 2015

EDITOR: Consorcio Water PiPP

«Water Public Innovative Procurement Policies (Water PiPP)» es un proyecto cofinanciado por la Comisión Europea y el Séptimo Programa Marco - Tema 6: MEDIO AMBIENTE (INCLUIDO EL CAMBIO CLIMATICO) - ENV.2013.WATER INNO Y DEMO- 2.

DISEÑO Y MAQUETACIÓN: Prensas de la Universidad de Zaragoza, España

EXENCIÓN DE RESPONSABILIDAD: La responsabilidad por cualquier error u omisión recae únicamente en el editor. El contenido no refleja necesariamente la opinión de la Comisión Europea. La Comisión Europea no es responsable del uso que pueda hacerse de la información contenida en esta guía.

RECONOCIMIENTOS: Esta publicación ha sido elaborada como una parte del Proyecto Water PIPP. Este proyecto ha recibido financiación del Séptimo Programa Marco de la Unión Europea, Programa de Investigación y Desarrollo Tecnológico, en virtud de acuerdo de subvención nº 619069.



Índice



1	Espacio para la innovación mediante CPOI en el sector del agua	2
	Espacio para la innovación en el sector del agua	3
	Espacio para la CPOI en el sector del agua.....	3
	Resultados esperados para la innovación por la aplicación de la CPOI en el sector del agua.....	3
2	Introducción a la CPOI	4
	¿Qué es la CPOI?	4
	¿A quién se dirige esta guía?	4
	¿Cómo se regulan la CPP y la CPTI en las nuevas Directivas	4
	sobre contratación pública de la UE?	
	Las disposiciones generales sobre la contratación pública en España.....	5
	¿Qué procedimiento de CPOI debería escoger?.....	5
3	Pasos para adquirir innovación en el sector de agua	6
	Paso 1: Diseño de la estrategia de contratación pública en materia de agua	7
	Paso 2: Planificación e identificación de las necesidades.	7
	Formación y conocimientos profesionales capaces de gestionar la innovación	
	Paso 3: Consultas al mercado sobre el estado actual de la técnica y	8
	comunicación temprana del esquema de necesidades futuras a los interesados	
	Paso 4: Gestión de los Derechos de Propiedad Intelectual (DPI)	9
	Paso 5: Gestión de riesgos	10
	Paso 6: Criterios de selección cualitativa de proveedores.....	10
	Paso 7: Criterios de adjudicación y valoración de ofertas	11
	Paso 8: Anuncios y publicidad.....	12
	Paso 9: Evaluación de los resultados.....	12

Espacio para la innovación mediante CP01 en el sector del agua

«La innovación en el sector del agua puede aplicarse no sólo a las nuevas tecnologías sostenibles, sino también a las nuevas asociaciones que se extienden en toda la administración pública, la investigación y la industria:

Nuevos modelos de negocio y nuevas formas de gobernanza del agua, que no son solo innovadores en sí mismos, sino que también pueden estimular y apoyar la innovación. Por otra parte, la innovación no tiene por qué consistir en una nueva tecnología o concepto; las nuevas combinaciones o ideas innovadoras para la mejora de tecnologías actuales, modelos de negocio y sistemas, también tienen un papel que jugar.»*

* Science for Environment Policy (2015). Innovation in the European water sector. Future Brief 10 produced for the European Commission, DG Environment. Bristol: Science Communication Unit. Disponible en: <http://ec.europa.eu/science-environment-policy>



Espacio para la innovación en el sector del agua

La Asociación para la Innovación Europea sobre el Agua (EIP Water), en su Plan Estratégico de Implementación, identificó ocho áreas prioritarias en la que la innovación podría desempeñar un papel importante:¹

- **La re-utilización y el reciclaje del agua.**
- **Tratamiento de aguas y aguas residuales; incluyendo la recuperación de los recursos.**
- **El nexo agua-energía.**
- **La gestión del riesgo de inundaciones y sequías.**
- **Servicios de ecosistemas de agua.**
- **Las tecnologías inteligentes. Sistemas de modelado y apoyo en las decisiones.**

Espacio para la CPOI en el sector del agua

En este escenario, la CPOI puede ayudar a superar los "cuellos de botella" de la innovación en el sector del agua. En este sector, se podrían identificar los siguientes cuellos de botella:

- **La Aversión al Riesgo del Sector del Agua.** Como es de alta intensidad en capital, hay una escasa tendencia a actuar como innovador o cliente de lanzamiento para procesos o productos **innovadores**. Debido a preocupaciones por la salud, esta aversión al riesgo también es importante entre la población cuando se trata de agua potable.²
- **La Carencia de Experiencias Piloto** que conducen a la no existencia de mercado nacional, y, por ello, de mercado internacional. La razón de la falta de instalaciones para demostraciones o pruebas está muy vinculada a la aversión al riesgo del sector del agua.
- **La Inconsistencia y Fragmentación de las Políticas y Reglamentaciones**, ya que hay diferentes regulaciones y estándares por región.
- **La Descoordinación de las Autoridades del Agua y del Sector del Agua**, es decir, se aprecia una escasa cooperación entre los distintos sectores y por eso las sinergias potenciales no se reconocen. Además, los servicios públicos son relativamente pequeños, por lo que carecen de competencias estratégicas, tecnológicas y de planificación, así como de los fondos necesarios para implementar soluciones innovadoras
- **Contratación Pública Conservadora.** Los enfoques actuales dan preferencia a las ofertas de más bajo precio descuidando los costes a largo plazo, tanto operacionales, como de ciclo de vida.
- **Baja Tensión Competitiva en el Mercado** como consecuencia de esta fragmentación de la demanda. El sector público carece de la capacidad para exigir estándares abiertos y la interoperabilidad/adaptabilidad de condiciones y se encuentra así en una situación de restricción de su canal de compras y de dependencia de las empresas adjudicatarias. Un problema adicional es que el sector público exige los desarrollos en régimen de exclusividad, lo que significa que asume todo el riesgo tecnológico de sus proveedores y que, además, termina pagando un precio excesivo.

Resultados esperados para la innovación por la aplicación de la CPOI en el sector del agua

En un contexto tan difícil, la CPOI puede ayudar a fomentar la innovación en el sector del agua:

- Agrupando la demanda de innovación con el fin de compartir no sólo los riesgos, sino también los beneficios económicos que pueden obtenerse de la innovación y la amplia comercialización y venta de las soluciones desarrolladas.
- Autorizando la explotación de la innovación por los proveedores para ampliar las actividades a otros clientes y mercados, evitando exigir condiciones exclusivas.
- Proporcionando el incentivo adecuado a la industria para innovar, permitiendo una comprobación previa de la realidad de la industria de I+D+i en relación con las necesidades públicas concretas y persiguiendo la comercialización de los resultados de I+D (eficiencia en la asignación de Derechos de Propiedad Intelectual)
- Promoviendo el uso de condiciones estándar y de interoperabilidad, impidiendo la situación de dependencia.
- Fomentando la competencia no sólo durante y para la fase de "concesión" de una licitación pública, sino también durante la ejecución, especialmente al permitir la participación de las PYME en las licitaciones y la aparición de nuevos actores.

1. Véase : <<http://www.eip-water.eu/sites/default/files/sip.pdf>>

2. EIP identificó -entre otros- la aversión al riesgo del sector del agua como una barrera importante para la innovación (EIP for Water 2014. Barriers and bottlenecks for Innovation in the Water Sector 1st Stage: Identification of non-technological barriers and definition of priority and intervention measures) <http://www.eip-water.eu/sites/default/files/DiagnosisBarriersBottlenecks-Final_0.pdf>

Introducción a la CPOI

¿Qué es la CPOI?

En la Contratación Pública Orientada a la Innovación (CPOI), también llamada Compra Pública de Innovación, la búsqueda de soluciones innovadoras puede significar la búsqueda de un nuevo producto o proceso, la prestación de un nuevo servicio o la forma en que se lleva a cabo el proceso de Contratación Pública.

El proceso de innovación abarca la investigación y el desarrollo (I+D) y las fases posteriores, como la preproducción, la producción, la distribución, la formación, la preparación del mercado y los nuevos métodos de organización o de marketing.

¿A quién se dirige esta guía?

Esta guía está dirigida a las Autoridades Públicas y Semipúblicas del Agua, que participan en el procedimiento de compra, en adelante los Compradores Públicos. Pretende proporcionar una visión global de los aspectos jurídicos y prácticos de la CPOI.

¿Cómo se regulan la CPP y la CPTI en las nuevas Directivas sobre contratación pública de la UE?

La Compra Pública Precomercial (CPP) tiene lugar cuando no hay soluciones próximas a la comercialización y es necesaria nueva I+D.³ La asignación del riesgo tiende a estar en el lado del proveedor y su concesión no está sujeta a las disposiciones de las Directivas. Sin embargo, la actividad contractual de los Poderes Adjudicadores sigue sujeta al cumplimiento de los principios generales del TFUE y esta exclusión en ningún caso cubre las actividades de desarrollo comercial.⁴

Por otra parte, la Compra Pública de Tecnología Innovadora (CPTI) se puede utilizar cuando las necesidades pueden resolverse con soluciones innovadoras que están a punto de llegar o están ya en el mercado y no necesitan nueva I+D.⁵

Esta segunda modalidad de CPOI está sujeta a las disposiciones de las Directivas. Otra de las diferencias con la CPP es, aunque el campo de la CPTI no se limita únicamente al ámbito de los servicios, es igualmente aplicable cuando el objeto del contrato es la adquisición de obras y suministros innovadores.⁶

3. Véase la Comunicación de la Comisión Europea COM (2007) 79.

4. Bernal Blay, M. A., "Supporting Innovation through Public Procurement: Special Analysis of the New European Innovation Partnership Procedure", *European Procurement and Public Private Partnership Law Review*, 1/2014, pp. 3-11. Véase también <http://cordis.europa.eu/fp7/ict/pccp/home_en.html>

5. Véase Subdirección General de Fomento de la Innovación Empresarial, Ministerio de Economía y Competitividad, *Guía 2.0 para la compra pública de innovación*, págs. XX-XX. Disponible en: <http://www.idi.mineco.gob.es/stfls/MICINN/Innovacion/FICHEROS/Guia_2_0_CPI_V5_Borrador_web.pdf>

6. Véase Bernal Blay, "Supporting Innovation....", cit.



2

Las disposiciones generales sobre la contratación pública en España

En el año 2014 se promulgó la cuarta generación de Directivas de la UE sobre contratación pública, que al fomentar la innovación a través de la CPOI (teniendo en cuenta que este no es un procedimiento en sí, sino un mecanismo que permite fomentar la innovación), permite recurrir al diálogo competitivo, a la asociación para la innovación y al procedimiento de licitación con negociación, así como al procedimiento abierto.

Sin embargo, las nuevas Directivas todavía no han sido traspuestas⁷ (por lo que el Reino de España no cumplirá con el plazo de trasposición: el 18 de abril de 2016), aunque ya hay un Informe sobre los Anteproyectos de modificación de la legislación de contratos públicos en España, aprobado por el Consejo de Ministros de 17 de abril de 2015.⁸

Así, a nivel español, el texto legal a aplicar, al margen del posible efecto directo de las Directivas, es el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (en adelante, TRLCSP), y la Ley 31/2007, de 30 de octubre, sobre procedimientos de contratación en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales. Estos textos, vigentes en la actualidad, trasponen las Directivas 2004/18/CE y 2004/17/CE.

Como la CPOI no goza en nuestro ordenamiento de un régimen jurídico específico, la contratación puede tramitarse por cualquiera de los procedimientos de adjudicación previstos en el TRLCSP:⁹

- Procedimiento abierto (art. 157 y ss.)
- Procedimiento restringido (art. 162 y ss.)
- Procedimiento negociado (art. 169 y ss.)
- Diálogo competitivo (art. 179 y ss.)

Teniendo en cuenta que por los requisitos exigidos por la CPOI, los procedimientos preferidos (tratando de evitar, no obstante la eliminación de la competencia) serán el diálogo competitivo y, en los casos en que la normativa lo permite, el procedimiento negociado, que salvo razones de urgencia deberá ser con publicidad.

El diálogo competitivo es el procedimiento idóneo, ya que, atendiendo al artículo 180 TRLCSP:

1. El diálogo competitivo podrá utilizarse en el caso de contratos particularmente complejos, cuando el órgano de contratación considere que el uso del procedimiento abierto o el del restringido no permite una adecuada adjudicación del contrato.

2. A estos efectos, se considerará que un contrato es particularmente complejo cuando el órgano de contratación no se encuentre objetivamente capacitado para definir, con arreglo a las letras b), c) o d) del apartado 3 del artículo 117, los medios técnicos aptos para satisfacer sus necesidades u objetivos, o para determinar la cobertura jurídica o financiera de un proyecto.

En la actual normativa vigente, el procedimiento negociado se puede emplear excepcionalmente (de hecho su uso se pospone a un diálogo competitivo fallido), pues es fácil que restrinja la competencia. Sin embargo, el nuevo paquete de Directivas de contratación pública pretende agilizar y flexibilizar los procedimientos de licitación y, en consecuencia, ampliará su uso.

Es importante tener en cuenta que, en cualquiera de estos dos procedimientos, es obligatorio mantener un diálogo o una negociación efectiva con los licitadores que respete la igualdad de trato y los principios de la contratación pública.

En cualquier caso, nos encontramos en un momento de cierta inseguridad jurídica en materia de contratación, por lo que habrá que atender a los pronunciamientos e informes de las distintas Juntas Consultivas y Tribunales de Contratación.

¿Qué procedimiento de CPOI debería escoger?

Los procedimientos de diálogo competitivo y procedimiento negociado con publicidad tienen la ventaja de permitir una mayor interacción con el mercado con el fin de perfeccionar los requisitos y así adjudicar un contrato. Sin embargo, normalmente requieren más tiempo para llevarlos a cabo y, por lo tanto, es importante tener en cuenta cómo se gestionará el procedimiento elegido, teniendo en cuenta que la consulta de mercado preliminar y la CPP se pueden combinar con otros procedimientos con el fin de obtener los mejores resultados. Todo ello a la espera de la implementación de la Asociación para la Innovación.

7. Gimeno Feliú, J. M., "Novedades del Anteproyecto Ley de contratos sector público. La trasposición de las Directivas de contratación pública en España", ponencia en el Congreso Internacional sobre Contratación Pública, Cuenca, 2016.

8. <<http://www.obcp.es/index.php/mod.noticias/mem.detalle/id.771/recategoria.118/re/menu.3/chk.54f9eb12ed00b9b265b1aed1153d2792>>

9. Pernas García, J. J. (dir.), *Contratación pública estratégica*, 1.ª ed., Thomson Reuters Aranzadi, 2013.

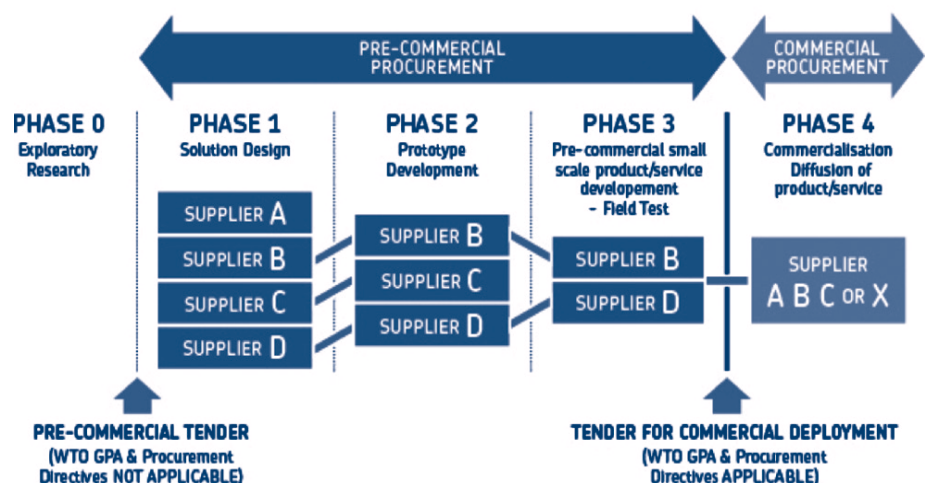


Figura 1: Diferencias entre CPP y CPTI: Ciclo de Innovación del producto*

* Véase Procurement of Innovation Platform, ICLEI – Local Governments for Sustainability and PIANQo – Dutch Public Procurement Expertise Centre, "Guidance for public authorities on Public Procurement of Innovation" (Procurement of Innovation Platform Project)

Pasos para adquirir innovación en el sector de agua

En esta sección veremos las etapas para la adquisición de innovación en el sector del agua.

El siguiente gráfico da una visión global de los pasos a seguir.

- Paso 1**
Diseño de la estrategia de contratación pública en materia de agua
- ↓
- Paso 2**
Planificación e identificación de las necesidades. Formación y conocimientos profesionales capaces de gestionar la innovación
- ↓
- Paso 3**
Consultas al mercado sobre estado de la técnica. Comunicación temprana del esquema de necesidades futuras a los interesados y participación del mercado
- ↓
- Paso 4**
Gestión de los Derechos de Propiedad Intelectual (DPI)
- ↓
- Paso 5**
Gestión de riesgos
- ↓
- Paso 6**
Criterios de selección cualitativa de los proveedores
- ↓
- Paso 7**
Criterios de adjudicación y valoración de ofertas
- ↓
- Paso 8**
Anuncios y publicidad
- ↓
- Paso 9**
Evaluación de los resultados



Paso 1: Diseño de la estrategia de contratación pública en materia de agua

El punto de partida debe consistir en la delimitación establecida por el poder adjudicador (en el marco dado por su propia agenda de innovación, si la tiene) de los objetivos generales que deben promoverse dentro de la CPOI.

La responsabilidad de la elaboración de las estrategias de CPOI se localizará en los poderes adjudicadores, que también deben desarrollar sus propias directrices de aplicación en materia de CPOI de agua, a pesar de que en muchos casos, carecen de los conocimientos necesarios.

El desarrollo con éxito de CPOI exige que los Compradores Públicos sean clientes "inteligentes" que planifican con mucha antelación lo que necesitarán adquirir y cómo adquirirlo. Por lo tanto, los poderes adjudicadores deben desarrollar una estrategia de **CPOI de agua**, que debería tener como punto de partida las directrices mencionadas anteriormente.

En cualquier caso, cualquier estrategia de CPOI deberá incluir una **evaluación de las necesidades** que tenga en cuenta las tendencias en el medio y largo plazo: ¿Cómo determinar qué áreas son prioritarias para la CPOI dentro de su organización? ¿Cómo debe llevarse a cabo la evaluación de necesidades? ¿Qué tipo de necesidades pueden ser adecuados para la CPP y la CPTI, respectivamente?

Otros aspectos que deben tenerse en cuenta en la elaboración de una estrategia de CPOI son:

- **Equipo de trabajo y grupo de dirección:** ¿Quién en su organización está mejor situado para dirigir la CPOI y que departamentos deberían estar involucrados? ¿Merece la pena incluir a expertos u organizaciones externas en el grupo?
- **Presentación de un modelo de negocio:** ¿Qué tipo de información contribuirá a su modelo de negocio para la CPOI y dónde se puede encontrar? ¿Cómo se deben calcular los costos futuros y los ahorros/ingresos de la CPOI?
- **Contratación conjunta:** ¿Alguna de las necesidades de su organización es apta para la contratación conjunta de innovación? ¿Es razonable establecer un acuerdo de conjunto para que otros puedan acceder a los resultados finales?
- **Involucrar a los proveedores:** ¿Debería contactarse con los proveedores de manera informal antes de iniciar una licitación? ¿Es mejor reunirse con los proveedores de uno en uno o en grupos? ¿Cómo se pueden equilibrar la confidencialidad y el intercambio abierto de información? ¿Cómo se explicarán los resultados esperados en sus especificaciones?¹⁰
- **Consideraciones legales:** ¿Qué tipo de cláusulas contractuales sustentarán mejor la innovación? ¿Son los indicadores de rendimiento clave una manera eficaz de controlar el rendimiento y deberían vincularse a incentivos o sanciones? ¿Cómo puede minimizarse el riesgo de impugnación jurídica de la CPOI?
- **Coste del ciclo de vida del producto:** ¿Cómo se evaluarán los costes del ciclo de vida de los nuevos productos y servicios? ¿Se han desarrollado herramientas pertinentes para ello dentro del sector?
- **Riesgos y apoyo financiero:** ¿Con qué enfoque gestionará los riesgos? ¿Hay financiación o ayuda externa disponible para ayudar a sufragar los riesgos y hacer un modelo de negocio de CPOI más sólido?
- **Estandarización:** La Estandarización Europea es un instrumento clave para la consolidación del Mercado Interior y para el fortalecimiento de la competitividad de las empresas europeas, creando así las condiciones para el crecimiento económico.

Paso 2: Planificación e identificación de las necesidades. Formación y conocimientos profesionales capaces de gestionar la innovación

La comunicación de los planes de adquisiciones a largo plazo al mercado, tanto a los proveedores existentes como a los potenciales, da al mercado tiempo a reaccionar y desarrollar soluciones a la necesidad definida.

La comunicación oportuna de los planes al mercado puede tomar muchas formas, incluyendo la organización de jornadas de puertas abiertas para los potenciales licitadores, la publicación de los planes anuales de contratación pública y el suministro de información directamente a través de los sitios web gubernamentales.

Son varios los pasos que pueden contribuir a una adecuada planificación:

- Adopte una política de "Adquisición de Innovación" como parte del Plan de Compras Corporativas o Agenda de Innovación.
- Identifique en la licitación o en el título que se está buscando una solución innovadora. Esto facilita la presentación de informes anuales sobre el porcentaje de presupuesto gastado en la compra de innovación. Será también seguido y medido por la página web de la versión online del Suplemento del Diario Oficial de la Unión Europea dedicado a la Contratación Pública Europea (TED en sus siglas en inglés).
- Prepare y entienda el mercado con el apoyo de los expertos (técnicos) de su organización. Conviértase en un cliente bien informado y exigente. Recopile rutinariamente información del mercado sobre innovaciones emergentes y soluciones tecnológicas para las necesidades de su organización. Preste atención a las tendencias de la tecnología e identifique las áreas en las que existen soluciones nuevas y mejoradas. Desafíe al mercado y concédale un tiempo para preparar y encontrar socios.
- Esté abierto a nuevas ideas propuestas por el mercado.
- Involucre a los actores clave a lo largo del ciclo de vida de la contratación (usuarios del servicio, expertos técnicos y asesores legales).

10. No debe confundirse con el Anuncio de Información Previa (PIN en sus siglas en inglés), que es obligatorio.

La gestión de CPOI requiere una organización inteligente y un personal bien formado con una multitud de habilidades integradas. Estos incluyen buenas habilidades de adquisición, pero también habilidades en gestión de proyectos y en gestión de contratos. Además, exige el conocimiento de la función pública específica. Asimismo, el comprador necesita tener acceso a los conocimientos tecnológicos para elaborar especificaciones, evaluar propuestas y cumplir con y aprender del proceso de compra.

La necesidad de tales habilidades será más evidente cuando una adquisición innovadora requiera un cambio en la organización. Los incentivos a los compradores de tener una buena formación, donde la clave es si el plan de adquisiciones corporativas se traduce en objetivos para los compradores, puede ser fácilmente proporcionada por expertos externos (por ejemplo, como asignación de formación). Para cumplir adecuadamente su función en el ciclo político y para poder hacer frente a las ofertas innovadoras, la función de adquisición tiene que estar bien integrada en la organización. Esto se aplica a todo tipo de organización, ya sean centralizadas o descentralizadas o con una agencia de contratación independiente. Una comunicación fluida entre el personal de adquisiciones, los planificadores financieros y los responsables políticos es esencial. La comunicación temprana de las necesidades políticas y la disponibilidad presupuestaria permite al personal de contratación planificar en consecuencia.

Paso 3: **Consultas al mercado sobre el estado actual de la técnica y comunicación temprana del esquema de necesidades futuras a los interesados**

Consultas al mercado sobre el estado actual de la técnica

Los Servicios y Autoridades Públicos del agua deberán coordinar la preparación del proceso de adquisición, para intercambiar información y co-organizar a nivel europeo un diálogo técnico abierto y asesorado para analizar el mercado y determinar el procedimiento adecuado para satisfacer través de la contratación sus necesidades tecnológicas no cubiertas.

Los compradores públicos deben identificar lo que está realmente disponible en el mercado, antes de seleccionar el procedimiento adecuado, o concluir que se necesita CPOI para cumplir con los objetivos corporativos. Definir los objetivos y requisitos antes de que se lleven a cabo negociaciones con el mercado es un primer paso esencial en el proceso de contratación pública, ya que determina si los proveedores potenciales pueden hacer propuestas innovadoras.

Con el fin de asegurar una amplia cobertura de mercado, los compradores públicos tienen que publicar su intención de iniciar un "diálogo técnico" con un Anuncio de Información Previa (PIN en sus siglas en inglés) porque así dará al mercado la oportunidad de entender mejor el problema a abordar y de ofrecer soluciones óptimas.

El TRLCSP recoge, en su artículo 141, la posibilidad de publicar un Anuncio De Información Previa en el «Diario Oficial de la Unión Europea» o en el Perfil de Contratante del órgano de contratación para presentar los contratos de obras, suministros y servicios que tengan proyectado adjudicar en los doce meses siguientes.

Para garantizar la transparencia, cualquier información proporcionada por los compradores públicos durante el "diálogo técnico" tendría que distribuirse a cualquier potencial proveedor. Con el fin de disipar cualquier preocupación de los proveedores de que información confidencial sea revelada a terceros, los compradores públicos pueden proporcionar una garantía de confidencialidad,

indicando que este tipo de información no será divulgada (véase *infra*, Paso 4). El principio de confidencialidad recogido en las Directivas, así como en el artículo 140 del TRLCSP, impide a los órganos de contratación divulgar la información facilitada por los empresarios que éstos hayan designado como confidencial.

Los compradores públicos también pueden promover la celebración de eventos de mercado abiertos y públicos, sobre todo cuando quieren lanzar un procedimiento de CPOI.

Es esencial asegurar que la convocatoria de licitación (RFT en sus siglas en inglés) está estructurada de una manera que establezca la competencia efectiva, con criterios de admisión apropiados que no desincentiven a las PYME y a las empresas jóvenes de participar (véase *infra*, Paso 6).

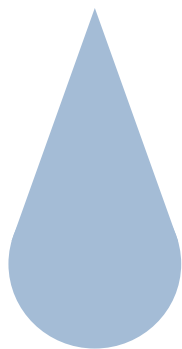
Comunicación temprana del esquema de necesidades futuras a los interesados y participación del mercado

Después de haber identificado sus necesidades, los compradores públicos y los servicios públicos de agua deben comunicar sus necesidades futuras a los mercados de proveedores con mucha anticipación: la comunicación temprana de las necesidades de adquisición futuras es uno de los factores que influye en las actividades de innovación de las empresas. Cuando un anuncio de licitación se publica, por lo general es demasiado tarde para que las empresas comiencen a desarrollar productos completamente nuevos dentro del plazo dado. Una buena idea es publicar Anuncios de Información Previa (PIN en sus siglas en inglés) en la página web de la versión online del Suplemento del Diario Oficial de la Unión Europea dedicado a la contratación pública europea (TED en sus siglas en inglés).

Por eso una práctica que las empresas aprecian y que es de importancia vital durante todo el proceso de contratación pública es la interacción pre-licitación con el comprador público. Esta puede llevarse a cabo a través de una variedad de métodos de participación en el mercado, tales como seminarios de proveedores, la comunicación online, estudios de mercado, pilotos, diálogos técnicos, etc.

El "diálogo técnico" no debe de ser confundido con el procedimiento del diálogo competitivo, ya que no es un nuevo procedimiento de adjudicación, sino una herramienta que permite adquirir información sobre la tecnología como paso previo al proceso de licitación.¹¹

11. Véase Fundación Cotec para la Innovación Tecnológica, *La compra pública de tecnología innovadora en biotecnología. Libro blanco*, (Informes sobre el sistema español de innovación, 2011).



Paso 4: Gestión de los Derechos de Propiedad Intelectual (DPI)

En contraste con la contratación pública de productos y/o servicios no innovadores, en la CPOI los Derechos de Propiedad (DPI) son un asunto de importancia para los compradores públicos. Esto se debe a la descripción basada en el rendimiento de los productos y/o servicios adquiridos (en lugar de la descripción basada en especificaciones técnicas), con el uso de criterios que no son de relación calidad-precio, tales como "el fomento de la innovación", y, especialmente, por la importancia de la asignación de DPI para los licitadores (en vez de su indiferencia debido a la aplicación de tecnología conocida o de dominio público). De hecho, los problemas asociados con la gestión incorrecta (propiedad y administración) de los DPI impiden que la industria participe en la CPOI.

Antes de abordar esta cuestión, debe tenerse en cuenta que todas las actividades orientadas a identificar las necesidades y crear un diálogo técnico (véase *supra*, Paso 3) deberán ir acompañadas de cláusulas de confidencialidad específicas, es decir, las llamadas "Cláusulas de Confidencialidad" (NDA en sus siglas en inglés). Es más, la difusión de información útil se hará de una manera que no implique la divulgación y la pérdida de secretos comerciales o la novedad.

Si la CPOI se desarrolla con éxito, dará lugar a resultados en forma de nuevas soluciones técnicas y/o conocimientos innovadores. Tales resultados pueden ser protegidos por medio de DPI (por ejemplo, derechos de autor y derechos conexos, secretos comerciales, incluyendo conocimientos técnicos, derechos de diseño y patentes). Se debe determinar en una fase temprana del procedimiento de CPOI quien va a ser titular y explotar comercialmente tales derechos, incluyendo la regulación de conocimientos previos y DPI adquiridos.¹²

Esta decisión será crucial para evitar tanto la "dependencia de un proveedor" (es decir, si el procurador público deja los DPI al proveedor y no se garantiza a sí mismo el suficiente acceso a estos, permanece cautivo del proveedor de un producto y o servicio específico, a pesar de haber pagado para desarrollar la solución innovadora) y la "retirada del

proveedor" (es decir, si el comprador público retiene los DPI procedentes de la CPOI, los proveedores se retirarán del procedimiento debido a la falta de incentivos para desarrollar una solución innovadora). Asimismo, el precio aumentará si los proveedores no pueden explotar la solución innovadora en el mercado.

Debido a esto, los DPI procedentes de la CPOI deberían ser compartidos con el fin de crear los incentivos adecuados y la distribución de riesgos equilibrada, tanto para la industria, como para los compradores públicos. De este modo, el comprador público se asegura el uso y la aplicación de los DPI, dejando los DPI y las oportunidades para comercializarlos a los proveedores. El comprador público está protegido de la dependencia de los proveedores y, al mismo tiempo, los proveedores tienen un fuerte incentivo para innovar. Asimismo, el intercambio de DPI es la manera de introducir innovación en el mercado, al permitir a los proveedores transferir los resultados innovadores en su oferta comercial.

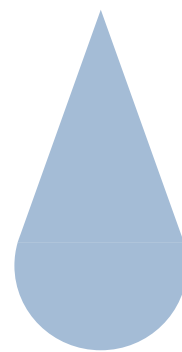
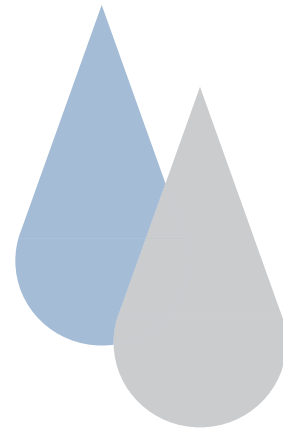
En la CPOI, tanto los compradores públicos como los proveedores están interesados en el uso de los DPI en la actualidad o en el futuro, pero de una manera diferente. La asignación adecuada de los derechos de propiedad intelectual puede lograrse mediante la combinación de:

- **Licencias.** Si los proveedores son los propietarios de los DPI, actúan como licenciantes y el procurador público actúa como licenciatario. El marco normativo de los acuerdos de licencia de DPI es flexible. Esto permite adaptar las condiciones de la licencia (es decir, plazo de validez, renovación, área geográfica o sector en el que se aplica) a las necesidades particulares del caso.
- **Royalties.** Son pagos del licenciatario al licenciante para el uso de los DPI.

Combinando estos modelos, licencias no exclusivas libres para el uso propio del comprador público (libre de royalties) o licencias abiertas (al comprador público y a terceros) bajo el pago de royalties, se alcanzan escenarios adecuados para la gestión de DPI.

También existe la opción de compartir la titularidad de DPI. En tales casos, pueden surgir algunos riesgos relacionados con los DPI. Por ejemplo, la "dependen-

cia de un proveedor" debido a la falta de competencia en las futuras licitaciones por la posición ventajosa del proveedor co-propietario de los DPI. En ese caso, el comprador público deberá conservar el derecho de conceder sublicencias a terceros para fines de ejecución o de desarrollo. O el caso de ausencia de explotación de los DPI por el proveedor, que puede ser gestionado incluyendo una cláusula de retorno a favor del comprador público.



12. Para más información, consulte la Plataforma de Adquisición de Innovación, Introducción a los Derechos de Propiedad Intelectual de la Contratación Pública de la Innovación, en: <www.innovation-procurement.org>

Paso 5: Gestión de riesgos

El riesgo es inherente a la CPOI: suele augurar una mayor rentabilidad pero también puede implicar un riesgo más alto que la compra de productos ya existentes.

Cuando se considera una solución innovadora, es especialmente importante:

- **Identificar los riesgos existentes;**
- **Evaluar su potencial impacto en el proyecto; y**
- **Asignar la propiedad para la gestión de estos riesgos en los Términos y Condiciones del contrato.**

Estos pasos deben ser claramente identificados en el proceso de toma de decisiones y formar parte de la evaluación. Los compradores pueden pedir a los licitadores que incluyan un análisis de los riesgos en sus propuestas y cómo podrían mitigarse, con el fin de facilitar el juicio de si los riesgos son aceptables. Es particularmente importante decidir quién es el mejor situado para soportar y mitigar un riesgo específico y asignar la responsabilidad en consecuencia. La innovación puede implicar un mayor grado de riesgo, pero la respuesta correcta a esto es que los compradores públicos mejoren la evaluación y la gestión de riesgos, no eludirlo.

Una forma de gestionar los riesgos es tener un grupo de dirección del proyecto,

que sea capaz de manejar la comunicación tanto formal como informal, para que los riesgos puedan ser gestionados a medida que surjan, así como a través de una estrategia inicial.

La asignación de riesgos dentro de los contratos es una de las barreras más importantes para que los actores de la licitación y ejecución propongan soluciones innovadoras. Por lo tanto, es crucial hacer una clara distinción entre los riesgos para el desempeño final del proyecto, habitualmente inherentes a cualquier proyecto y a cualquier negocio, de los que la parte ejecutante se puede hacer responsable; y los riesgos de ejecución introducidos por el carácter innovador de la tecnología que se despliega, para el que incluso las partes ejecutantes difícilmente se pueden preparar o son capaces de mitigar. La ocurrencia de estos riesgos debe ser monitorizada de cerca y lo ideal sería compartirlas y gestionarlos en estrecha colaboración de ambas partes.

En cualquier caso, el TRLCSP recoge en su articulado el principio de riesgo y ventura del contratista, que en la CPOI deberá matizarse en el clausulado del contrato, para animar a los licitadores a participar. Este principio implica que la ejecución del contrato se realizará a riesgo y ventura del contratista, sin perjuicio de lo pactado en las cláusulas de reparto de riesgo que se incluyan en el contrato.

Paso 6: Criterios de selección cualitativa de proveedores

Es importante seleccionar el mejor proveedor para satisfacer las necesidades del comprado público, pero también facilitar la participación de las PYME.

Por lo tanto, es esencial asegurar que la convocatoria de licitación (RFT en sus siglas en inglés) está estructurada de una manera que establezca la competencia efectiva, con criterios de admisión apropiados que no desincentiven la participación de empresas jóvenes.

Esto puede implicar un mayor uso de métodos tales como la división de las licitaciones (licitaciones en lotes), el fomento de la subcontratación o de la licitación conjunta. Se puede animar a los grandes proveedores a formar alianzas con socios más pequeños y creativos. Para las PYME, un contrato del sector público puede ser la señal para tomar la audaz decisión de crecer y contratar más empleados. Donde las PYME no están en condiciones de ser un contratista principal, pueden ser subcontratistas, en particular cuando pueden proporcionar especialistas o productos o servicios innovadores.



Figura 2: Gestión de los riesgos en CPOI

Con el fin de **fomentar la participación de las PYME** en los procedimientos de CPOI:

- Permita licitaciones donde se proponga la subcontratación
- Esté abierto a las ofertas de consorcios de PYME, ya que es una forma en que las pequeñas empresas pueden hacer frente a grandes adquisiciones.
- Divida las licitaciones en lotes cuando proceda, para fomentar las PYME y para estimular la innovación y la competencia. El propósito no es reducir la cuantía del contrato por debajo de los umbrales de las Directivas, ya que se seguirán aplicando cuando la cuantía total los supere, sino subdividir el suministro en lotes y eliminar el riesgo de falta de suministro. El principio de división en lotes está recogido en las nuevas Directivas, y es uno de los mandatos que, al ser claro, conciso e incondicional será de efecto directo, obligando a los Compradores Públicos españoles a dividir en lotes o justificar la no división a partir del 18 de abril de 2016.
- Fomente el uso de subcontratas y haga las oportunidades de subcontratación más visibles.
- Utilice la página web de la versión online del Suplemento del Diario Oficial de la Unión Europea dedicado a la Contratación Pública Europea (TED en sus siglas en inglés). para hacer publicidad de los contratos pequeños, donde la respuesta esperada no será desproporcionada.
- Mantenga los requisitos administrativos bajo mínimos, ya que las PYME no suelen tener capacidades administrativas grandes y especializadas.
- Utilice los servicios oficiales online de verificación de los certificados solicitados, en lugar de solicitar el original de la empresa.

Paso 7: Criterios de adjudicación y valoración de ofertas

Cuando una entidad contratante quiere promover soluciones innovadoras, el mecanismo de las variantes y las mejoras (véase el art. 45 Directiva 2014/24/UE) y/o la redacción de las especificaciones técnicas en términos de funcionalidad o eficiencia (véase art. 42 Directiva 2014/24/UE) son dos buenos instrumentos.

El artículo 147 TRLCSP recoge la posibilidad de que los operadores económicos presenten variantes, siempre que el pliego de cláusulas administrativas particulares lo haya previsto expresamente y que se deban tener en cuenta criterios diferentes del precio. Por su parte, el artículo 150 TRLCSP permite hacer mejoras vinculadas al objeto del contrato.

El uso de las especificaciones basadas en el rendimiento (PBS en sus siglas en inglés) en la contratación tiene un gran potencial para permitir la adopción de nuevas soluciones tecnológicas por organismos públicos como clientes de lanzamiento. Las especificaciones basadas en el rendimiento permiten comprar innovación mediante la especificación de los requisitos funcionales y/o los resultados deseados, al no prescribir la solución.

En el diseño de las especificaciones funcionales (que deben fijarse en la planificación y la investigación emprendida antes del inicio de la redacción de los pliegos de licitación), los requisitos son menos detallados que en la contratación convencional. No es conveniente especificar en exceso, ya que puede acabar con la innovación.

Los requisitos funcionales deben ser **SMART** (en sus siglas en inglés):¹³

- **Específicos (Specific):** Describir el objetivo clara y concretamente, vinculado a un número, cantidad, porcentaje u otros datos cuantitativos.
- **Medibles (Measurable):** Debe haber un sistema, un método y un procedimiento para determinar la medida en que el objetivo se ha alcanzado en un determinado momento.
- **Aceptables (Acceptable):** ¿Hay apoyo a lo que se está haciendo? ¿Está en línea con la política y los objetivos de la organización?
- **Realistas (Realistic):** ¿Es un objetivo alcanzable?
- **En Plazo Fijo (Fixed Timeframe):** Clara fecha de inicio y de finalización

La CPOI asegura la **relación calidad-precio** a través de la oferta económicamente más ventajosa (MEAT en sus siglas en inglés) como criterios de selección y adjudicación. En este marco, los criterios de adjudicación deben tener en cuenta, no los actuales, sino el conjunto de costes del ciclo de vida.

Por otra parte, con el fin de adjudicar contratos hay algunas reglas de oro adicionales a tener en cuenta:¹⁴

- Asegúrese de que los requisitos (niveles mínimos de facturación, la cobertura del seguro, los años de actividad, la capacidad financiera de la empresa) son apropiados y no excesivos, ya que la capacidad de innovación se refiere tanto a las pequeñas y medianas empresas, como a empresas de tamaño grande.
- Asegúrese de que todos los elementos incluidos en los criterios de selección y adjudicación están claramente explicados y definidos.
- Asegure y promueva la adopción de estándares abiertos, en lugar de incluir una lista de estándares como rutina.
- Considere actuaciones medioambientales, tales como el uso de materias primas, métodos de producción sostenible, la eficiencia energética, las energías renovables, las emisiones, etc.
- Refleje sus necesidades, no sus deseos.



13. Procurement for innovative Proposals: PIANO -Dutch Public Procurement Expertise Center: <https://www.piano.nl/sites/default/files/documents/documents/procurementforinnovativeproposalsdecember2011.pdf>

14. BUYING INNOVATION to SMART Procurement and SME Access to Public Contracts; The Department of Enterprise, Trade & Employment (DETE), Irish Government: <http://etenders.gov.ie/Media/Default/SiteContent/LegislationGuides/25.%20Buying%20Innovation%2010%20Step%20Guide.pdf>

Paso 8: Anuncios y publicidad

La competencia no es sólo una formalidad, es una herramienta para la obtención de lo mejor que el mercado puede ofrecer. Sin embargo, ya que puede suceder que no haya varios oferentes, las Directivas permiten a los compradores públicos que no lleven a cabo una licitación, pero sólo si se dan circunstancias excepcionales.

Por eso, los compradores públicos tienen que preguntarse si los actores relevantes del mercado son conscientes de sus intenciones y si hay proveedores en otros mercados/Estados, si se despertó el suficiente interés en la fase de consulta del mercado y si han comunicado claramente sus requisitos funcionales y los objetivos de rendimiento, así como si se ha dado a las empresas el tiempo suficiente para responder a sus necesidades.

Buenas prácticas para lograr la competencia son:

- Publicar, aunque no sea obligatorio, la licitación en la página web de la versión online del Suplemento del Diario Oficial de la Unión Europea dedicado a la Contratación Pública Europea (TED en sus siglas en inglés) y asegurar una amplia cobertura a través de diferentes canales.
- Utilizar medios electrónicos, ya que reducen los costes de transacción y de comunicación.
- Asegurarse de que los medios electrónicos utilizados están bien adaptados a sus necesidades.
- Fomentar y aceptar licitaciones electrónicas.
- Incluir una sección de "Hacer negocios con nosotros ..." en su página web
- Publicar los Anuncio de Información Previa (PIN en sus siglas en inglés) en la página web de la versión online del Suplemento del Diario Oficial de la Unión Europea dedicado a la Contratación Pública Europea (TED en sus siglas en inglés) y en el Perfil del Contratante. Si un proceso de licitación formal es la primera indicación que un proveedor recibe de un requisito complejo, el plazo de tiempo puede ser demasiado corto para desarrollar soluciones innovadoras.

En la página web de la versión online del Suplemento del Diario Oficial de la Unión Europea dedicado a la Contratación Pública Europea (TED en sus siglas en inglés; accesible a través del Sistema de Información sobre Contratos Públicos, SIMAP en sus siglas en inglés) es posible identificar todas las oportunidades de CPOI en una sección especial y única. En esta sección se ofrece información sobre avisos, documentos, decisiones de adjudicación, etc.

Otra herramienta útil para garantizar la publicidad es la Plataforma de Compra de Innovación¹⁵ que tiene como objetivo hacer que la compra pública de innovación sea una realidad extendida por las autoridades públicas, los compradores, los responsables políticos, los investigadores y otros interesados.

Paso 9: Evaluación de los resultados

¿De qué manera se pueden medir de forma coherente los resultados de la CPOI mediante indicadores económicos y técnicos?

En 2014 la Comisión Europea encargó un estudio para medir el impacto de la CPP, a partir de la evidencia de que los indicadores existentes sobre el impacto de la contratación o de las políticas de oferta no permitían captar plenamente el impacto a largo plazo de la adquisición de I+D y de bienes y servicios innovadores.

Los nuevos indicadores económicos que el estudio se propone investigar y monitorizar incluyen los relativos a:

- **Aumento del libre acceso al mercado europeo:**
(Elevar el nivel de) el acceso al mercado para las PYME (en un sector específico).
Reducción de la tasa de posiciones dominantes en el mercado (en un determinado sector o en situaciones de alta concentración de la oferta).
(Elevar el nivel de) la internalización de la industria de la UE a través de la competencia entre los oferentes europeos.

- **Aumento de la sostenibilidad, la eficiencia y la eficacia del sector público europeo:**

(Elevar el nivel de) aparición de nuevos estándares abiertos de la UE (en un sector específico).

(Elevar el nivel de) la racionalización y la interoperabilidad de los servicios públicos.

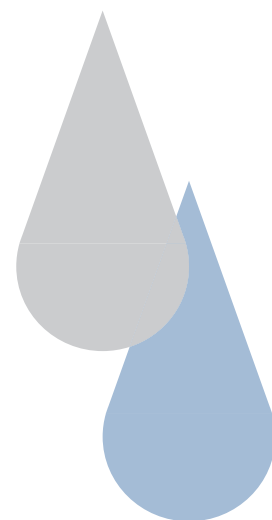
(Elevar el nivel de) las economías de escala determinadas a nivel de la UE gracias a la cooperación y la agrupación de la demanda.

(Elevar el nivel de) la reinversión de los aumentos de eficiencia en la economía.

En este último paso es crucial extraer lecciones para futuras licitaciones:

En primer lugar, si encuentra una nueva solución a sus necesidades, comparta este conocimiento con otras autoridades públicas y con el público. Esto no sólo ayudará a otros, sino que además es probable que le ayude a reducir aún más los costes en el futuro, al demostrar su compromiso con la innovación.

En segundo lugar, es de vital importancia monitorizar cómo adoptan los usuarios la innovación, así como el rendimiento de la solución tanto en términos económicos como en el consumo de recursos para identificar desviaciones y aplicar, en su caso, las sanciones previstas en el contrato.



¹⁵ Desarrollada por ICLEI con el apoyo de la Comisión Europea, y en asociación con PIANOo - the Dutch Public Procurement Expertise Centre, REC - the Regional Environmental Center for Central and Eastern Europe y IWT - the Flemish Agency for Innovation by Science and Technology.

TÍTULO	AUTOR	ENLACE	MATERIA	RESUMEN
Guía sobre compra pública innovadora (2016)	MINECO	http://www.idi.mineco.gob.es/stfls/MICINN/Innovacion/FICHEROS/Guia_2_0_CPI_V5_Borrador_web.pdf	CPP y CPTI	¿Qué es la CPI y qué instrumentos se pueden utilizar para implementarla a nivel español?
Guía para autoridades públicas sobre la Contratación Pública de Innovación	Procurement of Innovation Platform	https://www.innovation-procurement.org/fileadmin/editor-content/Guides/PPI-Platform-Guide-ES-final-lowres.pdf	CPP y CPTI	Definición de CPP y de CPTI, así como los pasos sobre cómo implementar la CPI
Guía sobre el tratamiento de las soluciones innovadoras en la contratación pública	European Commission	http://www.obcp.es/index.php/mod.noticias/mem.detalle/id.913/recategoria.118/re/menu.2/chk.af8ec-8fe36e3c480f4efcbd241e-ed997	CPP y CPTI	Análisis de las políticas de innovación: La Contratación Pública como parte de una estrategia de innovación más amplia y cómo la Contratación Pública motiva la innovación
Contratación pública estratégica	Juan José Pernas García	http://www.derechopublico.es/wp-content/uploads/2014/01/Contratacion_publica_estragica.pdf	CPP y CPTI	Explicación y diferencias de la CPP y la CPTI. CPI en la regulación española
La Compra Pública Innovadora en España y en la Unión Europea: Normativa e instrumentos para su implementación. Apuntes para optimizar los procedimientos de contratación	Germán Bouso Darriba; María Lomas Meneses	http://www.papilioabogados.com/img/1.comprapublicainnovadora.pdf	CPP y CPTI	Comparativa de CPI en España y en la UE. Mecanismos relacionados con la CPI.
Compra pública innovadora: fundamentos e instrumentación	Luis Cueto Álvarez de Sotomayor; Juan Manuel Garrido Moreno	http://ec.europa.eu/invest-in-research/pdf/download_en/risk_management.pdf	CPP y CPTI	Compra Pública Innovadora en España: cifras y explicaciones. Razones para la CPI, cómo hacer que funcione y el desarrollo legislativo.
La compra pública de tecnología innovadora en biotecnología. Libro Blanco	Fundación Cotec para la Innovación Tecnológica	http://www.asebio.com/es/documents/LaCPTienBiotecnologia_001.pdf	CPTI	Contratación Pública Innovadora en el campo de la Biotecnología y la forma de impulsar su desarrollo en España.

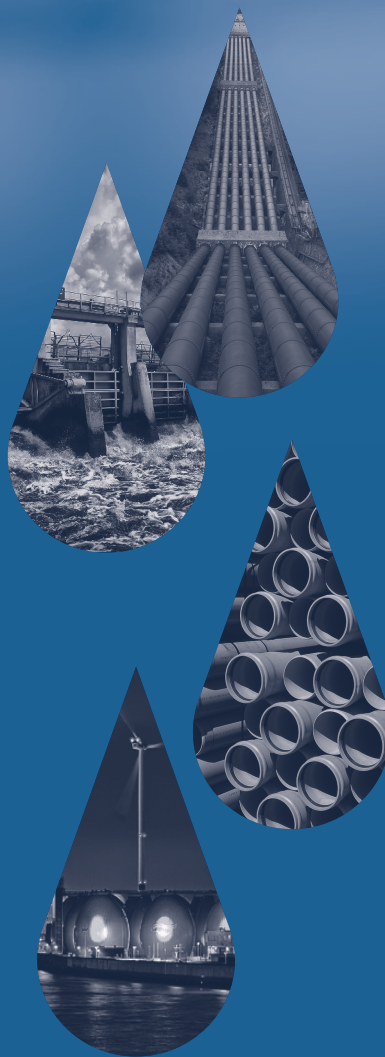
IDIOMA: Español

WATER PIPP PUBLIC INNOVATION PROCUREMENT POLICIES

Guía Práctica para la Aplicación de Procedimientos Compra Pública Orientada a la Innovación (CPOI)

(Nivel Estado Miembro: España)

www.waterpipp.eu



Universidad
Zaragoza



a.r.t.i.
Agenzia regionale
per la tecnologia
e l'innovazione

