



Bruselas, 15.5.2018
C(2018) 3051 final

Anuncio de la Comisión

Orientaciones sobre la contratación pública en materia de innovación

Orientaciones sobre la contratación pública en materia de innovación

Cláusula de exención de responsabilidad:

El presente anuncio tiene por objeto proporcionar orientación práctica sobre la contratación pública en materia de innovación. No es jurídicamente vinculante. Aunque el anuncio parafrasea ocasionalmente las disposiciones de la legislación de la UE, no está previsto ni para ampliar ni para recortar los derechos y las obligaciones en ella establecidos. En la medida en que el anuncio pudiera entenderse como una interpretación de la legislación de la UE, se incide en que solo el Tribunal de Justicia de la Unión Europea tiene competencia para realizar una interpretación legalmente vinculante de la misma.

Los ejemplos a los que se hace referencia en el presente anuncio no han sido verificados por lo que se refiere a su cumplimiento de la legislación de la UE. De cara a seguir enriqueciendo la puesta en común de experiencias, debe crearse una biblioteca electrónica de ejemplos en el marco del centro de competencia electrónica.

Índice

RESUMEN	3
1 CONOCER LA CONTRATACIÓN PÚBLICA EN MATERIA DE INNOVACIÓN	4
1.1 ¿Por qué la contratación pública de soluciones innovadoras?	4
1.1.1 Prestación de un servicio público de mayor calidad ajustado a un presupuesto óptimo	4
1.1.2 Abordar una necesidad que está surgiendo	5
1.1.3 Modernización de los servicios públicos	6
1.1.4 Ayudar a la puesta en marcha y al crecimiento de empresas emergentes y pymes innovadoras.....	7
1.1.5 Avance de los mercados hacia la innovación	8
1.2 ¿Qué es la contratación de innovación?	8
1.3 ¿Por qué se necesitan orientaciones sobre la contratación de innovación?	9
2 CREACIÓN DE UN MARCO POLÍTICO PARA LA CONTRATACIÓN DE INNOVACIÓN	11
2.1 Mandato político claro	11
2.2 La innovación como medio para conseguir diversos objetivos políticos	14
2.3 Establecer el nivel de ambición	15
2.4 Traducir las ambiciones en acciones y compromisos	16
2.5 Crear capacidad.....	17
2.5.1 Formar y ayudar a las personas	18
2.5.2 Sobre la contratación pública cooperativa.....	19
2.6 Superar de la aversión al riesgo mediante la creación de incentivos para innovar	22
3 ATRAER INNOVADORES	24
3.1 Abrir las puertas a la contratación pública también a los innovadores más pequeños	25

3.1.1	Reducción de la carga administrativa.....	25
3.1.2	Ajuste de los criterios de selección	26
3.1.3	División de contratos en lotes	27
3.1.4	Usar normas, datos abiertos, interfaces abiertas y software de código abierto	28
3.1.5	Diseñar sistemas de pago favorables a las pymes	29
3.2	Movilizar a los agentes de innovación	30
4	ATRAER LA INNOVACIÓN	32
4.1	Herramientas favorables a la innovación para todos los tipos de procedimientos	32
4.1.1	Evaluación de las necesidades	32
4.1.2	Consulta preliminar del mercado	34
4.1.3	Especificaciones técnicas.....	35
4.1.3.1	Requisitos descriptivos	36
4.1.3.2	Exigencias funcionales.....	37
4.1.4	Variantes	37
4.1.5	Criterios de adjudicación.....	38
4.1.5.1	Precio	38
4.1.5.2	Coste	39
4.1.5.3	Calidad	40
4.1.6	Gestión de los derechos de propiedad intelectual	41
4.1.7	Ejecución del contrato.....	42
4.2	Procedimientos de contratación específicos favorables a la innovación.....	43
4.2.1	Ajustar la innovación lista para usar - procedimientos con negociación.....	43
4.2.1.1	Procedimiento de licitación con negociación.....	44
4.2.1.2	Diálogo competitivo.....	44
4.2.2	Concursos de proyectos	45
4.2.3	Impulsar la innovación mediante la contratación de investigación y desarrollo	46
4.2.3.1	Contratación de servicios de investigación y desarrollo y asignación de los derechos de propiedad intelectual	46
4.2.3.2	Contratación precomercial	47
4.2.3.3	Contratación de suministros de investigación y desarrollo	49
4.2.3.4	Asociación para la innovación	49

RESUMEN

En el presente documento de orientación, adoptado en el contexto de la Comunicación «Nueva agenda europea de investigación e innovación: una oportunidad para que Europa trace su futuro» y de la contribución a la cena informal de líderes celebrada en Sofía el 16 de mayo de 2018, se presentan de forma concisa los aspectos fundamentales de la contratación pública en materia de innovación: **por qué** es importante, **quiénes** son los interesados y **cómo** se puede llevar a cabo.

En el paquete sobre contratación pública de octubre de 2017¹, la Comisión lanzó una consulta para recabar la opinión de las partes interesadas sobre las orientaciones. En el presente documento se reflejan las numerosas respuestas recibidas en esta consulta. El nivel de detalle se ha elegido deliberadamente para llegar al público profesional más amplio posible (compradores, responsables políticos y proveedores) y para despertar el interés de quienes nunca han reflexionado sobre este asunto, nunca se han sentido interesados o tienen dudas. Incluso los lectores más avanzados encontrarán referencias útiles a iniciativas recientes y ejemplos.

Las directivas modernizadas de contratación pública de 2014² ajustaron el marco de la contratación pública a las necesidades de los compradores públicos y de los operadores económicos derivadas de los avances tecnológicos, las tendencias económicas y el aumento del interés de la sociedad por el gasto público sostenible.

Las normas sobre contratación pública ya no solo regulan «**cómo comprar**»; también permiten incentivos relativos a «**qué comprar**», sin prescribirlos. El objetivo de **gastar bien el dinero de los contribuyentes** está adquiriendo nuevas dimensiones que trascienden la mera satisfacción de las necesidades básicas de las entidades públicas. Cada adquisición pública despierta, con razón, el interés de la opinión pública por saber si la solución contratada no solo es formalmente conforme, sino también si reporta el **mejor valor añadido en términos de calidad, rentabilidad e impacto ambiental y social**, y si brinda **oportunidades para el mercado de los proveedores**.

La contratación de innovación aborda todas estas preocupaciones. Abre la puerta a **soluciones más eficientes y de mayor calidad que valoran los beneficios ambientales y sociales**, a una mayor **rentabilidad** y a **nuevas oportunidades comerciales para las empresas**.

Las presentes orientaciones se atienen a la siguiente estructura:

- Capítulo 1:** aclara el **concepto de contratación de innovación**, su dimensión global y valor añadido.
- Capítulo 2:** describe el **marco normativo** necesario para hacer un uso estratégico de la contratación de innovación.
- Capítulo 3:** ilustra cómo **abrir la puerta de la contratación pública a los innovadores**, entre ellos las empresas emergentes y las pymes innovadoras.
- Capítulo 4:** explica cómo **aplicar los procedimientos de contratación pública** para modernizar los servicios públicos por medio de soluciones innovadoras y para generar crecimiento y puestos de trabajo.

¹ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-3543_es.htm

² En el presente documento, los términos «directivas modernizadas de contratación pública» y «normas de la UE modernizadas» se refieren a la Directiva 2014/23/UE, la Directiva 2014/24/UE y la Directiva 2014/25/UE. Las referencias a artículos concretos aluden a las disposiciones de la Directiva 2014/24/UE, si bien la mayoría de los principios mencionados se aplican también a las Directivas 2014/23/UE y 2014/25/UE.

Estas orientaciones pueden constituir una fuente de inspiración para todas las personas que participan en la contratación pública:

- los responsables de la contratación pública;
- los usuarios finales de las soluciones contratadas;
- los responsables políticos cuya contribución es clave para la creación de condiciones favorables;
- y también para los proveedores, que pueden aprender a competir mejor con sus soluciones innovadoras en el ámbito de la contratación pública.

1 CONOCER LA CONTRATACIÓN PÚBLICA EN MATERIA DE INNOVACIÓN

1.1 ¿Por qué la contratación pública de soluciones innovadoras?

1.1.1 Prestación de un servicio público de mayor calidad ajustado a un presupuesto óptimo

Una solución innovadora raramente se contrata solo por su carácter innovador. En la mayoría de los casos, esta despierta el interés de los compradores públicos cuando permite resultados similares o incluso mejores a costes optimizados.

EJEMPLO LA INNOVACIÓN AYUDA A MEJORAR LOS RESULTADOS A UN COSTE OPTIMIZADO:

Enfoque innovador en la compra de desfibriladores implantables

¿Por qué se consideró una solución innovadora?

Importantes hospitales de España, Reino Unido, Países Bajos e Italia buscaban una forma de gestionar los costes asociados a los desfibriladores-cardioversores implantables (DCI), unos dispositivos complejos utilizados en pacientes en riesgo de insuficiencia cardíaca repentina. Si bien sus presupuestos eran fijos, la demanda aumentaba.

¿Qué se hizo de forma distinta?

La finalidad general de los compradores era optimizar los costes de la asistencia limitando el número de visitas al hospital gracias a los chequeos a distancia. A tal fin, en primer lugar se pasó de contratar dispositivos a contratar servicios. En segundo lugar, los riesgos se compartieron entre los hospitales y el contratista. En tercer lugar, parte del pago dependía de los resultados (3 % de la cuantía total).

¿Cuál fue el resultado?

El nuevo enfoque dio lugar a una reducción de las consultas en el hospital del 9,8 %. Asimismo, las descargas de DCI inadecuadas, que incrementan el riesgo de muerte, disminuyeron un 29 % y los implantes alcanzaron una tasa de éxito del 98,12 %, frente a la tasa anterior del 90 %.

La información detallada puede consultarse en:

<http://stopandgoproject.eu>

(Proyecto cofinanciado por el programa de apoyo a la política de las TIC del PIC)

EJEMPLO LA INNOVACIÓN PERMITE UN SERVICIO PÚBLICO MENOS COSTOSO PARA LOS CONTRIBUYENTES Y EL MEDIO AMBIENTE:

Iluminación del metro de Londres

¿Por qué se consideró una solución innovadora?

Transport for London (TfL) debía reducir sus costes en 2 500 millones GBP a lo largo de un período de cinco años, contribuyendo al mismo tiempo al objetivo de Londres de reducir las emisiones de carbono al 60 % con respecto a sus niveles de 1990. Esto impulsó a TfL a analizar los costes de instalación, mantenimiento y energía de las bombillas fluorescentes que se usaban en el metro de Londres.

¿Qué se hizo de forma distinta?

TfL realizó un análisis de la justificación económica centrado en los costes del ciclo de vida y en los beneficios de la iluminación LED para determinar si la inversión en tecnología nueva se amortizaría y, en caso afirmativo, cuándo. El análisis puso de manifiesto que, aunque los costes a corto plazo asociados al despliegue de la iluminación LED serían superiores a los existentes, los beneficios a largo plazo, especialmente el ahorro de costes de energía y de mano de obra, compensarían con creces el gasto inicial.

El análisis también ayudó a TfL a mitigar el riesgo de la inversión inicial: la iluminación LED se instaló primero solo sobre las escaleras mecánicas y las zonas de acceso nocturno, lugares en los que el coste de la iluminación tradicional, y por lo tanto, el potencial de ahorro, era mayor. Estos primeros ahorros podrían usarse después para instalar iluminación LED en otras partes de la red de metro de Londres.

¿Cuál fue el resultado?

Durante la vigencia del contrato marco de ocho años, por un valor de 8 millones GBP, la introducción de iluminación LED está generando ahorros del 50 %, lo que supone millones de libras. La evaluación de la rentabilidad de la inversión a largo plazo también dio lugar a la elección de productos que, con un consumo energético entre cinco y seis veces menor, son realmente mejores para el medio ambiente.

La información detallada puede consultarse en:

http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/news_alert/Issue64_Case_Study_128_London.pdf

[proyecto cofinanciado por el Mecanismo «Conectar Europa» (MCE)]

1.1.2 Abordar una necesidad que está surgiendo

En algunos casos, la contratación pública de soluciones innovadoras es necesaria para responder a necesidades no satisfechas o a nuevas expectativas, que no se abordan adecuadamente con las soluciones existentes en el mercado.

EJEMPLO LA INNOVACIÓN RESPONDE AL CAMBIO SOCIAL:

Motivar a los estudiantes para aprender con la tecnología

¿Por qué se consideró una solución innovadora?

En la actualidad, a muchos niños les interesan más los juegos de ordenador que las matemáticas o las ciencias. Las tasas de abandono escolar y universitario aumentan, mientras que el entusiasmo por estas asignaturas «difíciles» se reduce. Esta situación menoscaba las posibilidades de la próxima generación de europeos de encontrar buenos empleos en una economía basada, cada vez más, en los conocimientos.

¿Qué se hizo de forma distinta?

Varios centros escolares de Halmstad (Suecia), Viladecans (España), Magdeburgo (Alemania) y Konnevesi (Finlandia) optaron por una adquisición conjunta para abordar el reto. Encargaron a siete proveedores innovadores soluciones de investigación y desarrollo que después probaron y compararon. De los siete proveedores, cuatro pasaron a la fase de creación de prototipos y dos desarrollaron herramientas innovadoras, que los centros adoptaron, que ofrecen a los alumnos de

primaria y secundaria un aprendizaje más personalizado y en forma de juego mediante el análisis continuo de patrones de comportamiento con la ayuda de la inteligencia artificial.

¿Cuál fue el resultado?

Las pruebas, en las que participaron más de seiscientos estudiantes y cuarenta y cinco profesores de los cuatro países, pusieron de manifiesto que las nuevas soluciones lograban que los estudiantes se sintieran un 55-75 % más motivados y dispuestos para aprender matemáticas, tecnología, física y química, así como más proclives a matricularse en carreras de esos campos. Las soluciones innovadoras también redujeron el tiempo de planificación y de evaluación de los profesores un 30-40 %, y generaron ahorros en material didáctico para los colegios.

La información detallada puede consultarse en:

www.imaile.eu

(Proyecto cofinanciado por Horizonte 2020)

1.1.3 Modernización de los servicios públicos

La contratación pública de innovación puede ajustar la forma en que se prestan los servicios públicos a las expectativas de una ciudadanía cada vez más tecnófila, respetuosa con el medio ambiente y socialmente consciente, y mejorar la experiencia de los servicios públicos.

EJEMPLO LA INNOVACIÓN REDUCE EL USO DE VEHÍCULOS POR PARTE DE LAS AUTORIDADES PÚBLICAS:

La plataforma de gestión compartida de la flota de vehículos del Ministerio de Sanidad portugués

¿Por qué se consideró una solución innovadora?

El Ministerio de Sanidad portugués buscaba optimizar la gestión de rutas, además de reducir el impacto ambiental y el coste total de la flota de vehículos utilizada por los servicios prestados bajo el paraguas del Ministerio y de las instituciones nacionales de servicios sanitarios.

¿Qué se hizo de forma distinta?

En lugar de limitarse a comprar coches nuevos, el Ministerio de Sanidad reconsideró la forma de desplegar la flota de vehículos. Ideó una plataforma electrónica en la que se centralizaría toda la información relacionada con el uso de la flota de vehículos. En 2017, un contratista externo seleccionado mediante un procedimiento de contratación pública en el que se expresaron los resultados deseados en términos de exigencias funcionales hizo entrega de la *Plataforma de gestión compartida de la flota de vehículos del Ministerio de Sanidad* (GPFMS, por sus siglas en portugués).

¿Cuál fue el resultado?

La plataforma permitirá que los usuarios compartan todos los recursos disponibles (vehículos y rutas). De esta forma se reducirán el número de vehículos, los costes asociados (como los costes de seguros, combustible y mantenimiento, etc.) y el impacto ambiental. También elaborará informes sobre el uso en tiempo real de los recursos, proporcionando indicadores para fomentar la planificación, la gestión, el uso y el control eficientes, transparentes y meticulosos de la flota de vehículos.

La información detallada puede consultarse en:

<http://spms.min-saude.pt/2016/05/spms-desenvolve-gestao-partilhada-frota-do-ministerio-da-saude>

EJEMPLO LA INNOVACIÓN RESPONDE A LAS PREOCUPACIONES AMBIENTALES:

¿Por qué se consideró una solución innovadora?

El contenido químico del agua residual generada por la fabricación de monedas en Austria superaba los límites legales.

¿Qué se hizo de forma distinta?

La Agencia de Contratación Federal austriaca lanzó un procedimiento de contratación pública de tres fases para hallar una solución innovadora para la Casa de la Moneda de Austria (la entidad responsable de la fabricación de monedas). Se invitó a posibles proveedores a facilitar información sobre su trayectoria de innovación. En las condiciones del contrato se incluyeron objetivos precisos en relación con el tratamiento de agua.

¿Cuál fue el resultado?

El mecanismo de evaporación en vacío fácil de instalar seleccionado filtra una amplia variedad de partículas: metálicas, galvánicas, de fotografía, impresión, productos farmacéuticos o alimentos, que lo hacen apto para diversas industrias. Asimismo, la necesidad de agua dulce de la Casa de la Moneda de Austria se redujo un 97 %, con el consiguiente ahorro de cuatro millones de litros de agua al año.

La información detallada puede consultarse en:

http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/news_alert/Issue58_Case_Study117_BBG_Austria.pdf

1.1.4 Ayudar a la puesta en marcha y al crecimiento de empresas emergentes y pymes innovadoras

El poder adquisitivo de los compradores públicos representa alrededor del 14 % del PIB en el ámbito de la UE³. En muchas partes de Europa, esta cifra representa un porcentaje considerable de las economías locales. Esto significa que los compradores públicos pueden promover la innovación entre los operadores del mercado consolidados, pero también brindar oportunidades importantes a las pymes y a las empresas innovadoras nuevas que pueden tener soluciones innovadoras para cubrir necesidades insatisfechas y que afrontan dificultades para llevarlas al mercado.

Al actuar como clientes principales, los compradores públicos pueden brindar a las empresas innovadoras una oportunidad para probar sus nuevas soluciones en condiciones reales. Asimismo, al convertirse en clientes y contribuir así al aumento del volumen de negocios de dichas empresas, los poderes adjudicadores podrían animar a otros inversores, tanto públicos como privados, a invertir en sus actividades.

RESULTADOS DE LA ENCUESTA SOBRE CONTRATACIONES PRECOMERCIALES FINANCIADAS POR LA UE⁴

³ http://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement_es

El estudio anual sobre los indicadores de contratación pública se puede consultar en:

http://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/studies-networks_es

⁴ Tal y como se define en la sección 4.2.3.2 del presente documento, la contratación precomercial es un enfoque que utiliza una excepción a la aplicación de la Directiva, prevista en el artículo 14, y que consiste en contratar los servicios de investigación y desarrollo de varios operadores económicos. Esto ocurre cuando el comprador público no se reserva exclusivamente para sí todos los beneficios del contrato de servicios de investigación y desarrollo. Los riesgos y los beneficios deben compartirse con los operadores económicos en condiciones de mercado, de acuerdo con las normas sobre ayudas estatales, en particular, con la sección 2.3, del *Marco sobre ayudas estatales de investigación y desarrollo e innovación* (Marco I+D+i); Véase el documento COM (2014) 3282, *Marco sobre ayudas*

LA PERSPECTIVA GENERAL

La mitad de las soluciones desarrolladas en el marco de las contrataciones precomerciales financiadas por la UE se desplegaron en el plazo de un año:

- abriendo una ruta al mercado para las empresas emergentes y las pymes innovadoras (el 71 % de los contratos se adjudica a pymes o empresas emergentes);
- estimulando la expansión transfronteriza (el 34,6 % de los contratos se adjudica de manera transfronteriza); y
- reforzando la competitividad europea (el 97,5 % de los contratistas lleva a cabo el 100 % de sus tareas de investigación y desarrollo en Europa).

La información detallada puede consultarse en:

<https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/results-eu-funded-pre-commercial-procurements>

EXPERIENCIA INDIVIDUAL

Las empresas emergentes han identificado diversos beneficios procedentes de la participación en las contrataciones precomerciales: acortamiento del plazo de comercialización, agilización del acceso para los primeros clientes que actúan como embajadores de sus soluciones innovadoras en mercados más amplios, oportunidades de crecimiento internacional crecimiento empresarial hasta cuatro veces más rápido.

Las empresas (y los compradores públicos) explican su experiencia en:

<http://eafip.eu/resources/videos>

1.1.5 Avance de los mercados hacia la innovación

Cuando un producto no está fácilmente disponible en el mercado o cuando en este solo se ofrecen productos de mala calidad, el poder adquisitivo de los compradores públicos puede estimular la evolución del mercado hacia la innovación.

EJEMPLO LA INNOVACIÓN RESPONDE AL INTERÉS PÚBLICO:

Mejora de la asistencia a los pacientes en los hospitales

¿Por qué se consideró una solución innovadora?

La ciudad sueca de Örebro quería adquirir catéteres exentos de sustancias de PVC nocivas. Aunque el mercado no los ofrecía de manera generalizada, la ciudad decidió igualmente publicar una licitación. En aquel momento, solo un proveedor pudo responder a la convocatoria.

¿Qué se hizo de forma distinta?

A pesar de los desafíos legales, la ciudad logró adquirir los catéteres deseados.

¿Cuál fue el resultado?

Transcurridos ocho años, todos los proveedores ofrecían un producto exento de PVC.

1.2 ¿Qué es la contratación de innovación?

El término innovación puede tener muchos significados⁵. En estas orientaciones se adopta una visión amplia. «Contratación de innovación» hace referencia a toda contratación pública que reúna uno de los siguientes aspectos o ambos:

estatales de investigación y desarrollo e innovación, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014XC0627\(01\)&from=ES](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014XC0627(01)&from=ES).

⁵ Ejemplos de definiciones:

- en la Directiva 2014/24/UE la innovación se define como «la introducción de un producto, servicio o proceso nuevos o significativamente mejorados, que incluye, aunque no se limita a ellos, los procesos de producción, edificación o construcción, un nuevo método de

- la compra del proceso de innovación –los servicios de investigación y desarrollo– con resultados (parciales);
- la compra de los resultados de la innovación creada por otros.

En primera instancia, el comprador público compra los servicios de investigación y desarrollo de productos, servicios o procesos que aún no existen. El comprador público describe su necesidad, instando a las empresas y a los investigadores a desarrollar productos, servicios o procesos innovadores para satisfacerla.

En segunda instancia, el comprador público, en lugar de comprar productos comercialmente disponibles, actúa como usuario pionero y compra un producto, servicio o proceso que es nuevo en el mercado y que incluye características sustancialmente nuevas.⁶

Dicha innovación, que aporta una mejora del rendimiento y del valor añadido para varias partes interesadas, a veces se ajusta al marco tradicional (**innovación progresiva**), pero a menudo altera el antiguo sistema mediante la creación de actores, flujos y valores distintos (**innovación rompedora**), o incluso exige una transformación más completa, ya que aborda necesidades no satisfechas y exige reformas estructurales u organizativas (**innovación transformadora**). Las presentes atraen la atención hacia los beneficios de varias formas de innovación y en ellas se explica cómo abordarlos en el proceso de contratación pública.

1.3 ¿Por qué se necesitan orientaciones sobre la contratación de innovación?

El escrutinio y la presión públicos sobre las finanzas públicas incrementan la aversión al riesgo de los compradores públicos. El principal objetivo de estos es obtener el resultado más estable y fiable de la contratación. Suelen emplear diversos métodos para reducir los riesgos:

- i. recurrir a operadores económicos consolidados que tengan una reputación y una trayectoria fiscal intachables, así como un volumen de negocios sustancial; y
- ii. solicitar soluciones estándar con una fiabilidad demostrada.

En este entorno, puede resultar difícil reforzar los argumentos en favor de productos y servicios innovadores que entrañan un aumento del margen de riesgo. Es esencial que la decisión de comprar innovación conlleve beneficios claros para el comprador público. Estos beneficios, ya

comercialización o un nuevo método de organización de prácticas empresariales, la organización del lugar de trabajo o las relaciones exteriores, entre otros con el objetivo de ayudar a resolver desafíos de la sociedad o a apoyar la Estrategia Europa 2020 para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador»;

- en el Manual de Oslo de la OCDE la innovación se define como «la introducción de un nuevo o significativamente mejorado producto (bien o servicio), de un proceso, de un nuevo método de comercialización o de un nuevo método organizativo, en las prácticas internas de la empresa, la organización del lugar de trabajo o las relaciones exteriores»;

⁶ Por usuarios pioneros se entiende el primer 20 % de los clientes de un mercado que compran un producto, servicio o proceso nuevos o significativamente mejorados. Esto abarca las contrataciones de productos, servicios o procesos que ya se ha demostrado a pequeña escala, y que pueden estar a punto de acceder al mercado o que ya están en él en pequeñas cantidades, pero que aún no se han adoptado de forma generalizada. También abarca soluciones existentes que se utilizarán de una forma nueva o innovadora.

El papel que los usuarios pioneros desempeñan en la difusión de las innovaciones está ampliamente reconocido, también en el sector público: Rogers Everett: *Diffusion of Innovations*, 5.ª ed., Simon & Schuster, 2003. [ISBN 978-0-7432-5823-4](#). OECD: *Intelligent Demand: Policy Rationale, Design and Potential Benefits*

sean ahorros, soluciones para necesidades nuevas o respuestas mejores a necesidades antiguas, se deben identificar claramente, describir de forma detallada y transparente, establecer como objetivos y medir de forma objetiva. Se deben prever y mitigar los riesgos jurídicos, presupuestarios y de reputación. Las presentes orientaciones tienen por objeto proporcionar el impulso inicial y algunas ideas para que los responsables políticos de la contratación pública asuman este reto.

Como norma general, las autoridades públicas usan fondos estatales para adquirir productos y servicios. Es esencial comprobar si una empresa que participa en la contratación recibe o no una ventaja que sea más favorable que la del mercado⁷. Por lo tanto, en estas orientaciones se hace referencia a determinados criterios que una contratación pública de servicios de I+D debe cumplir para evitar la concesión de ayudas estatales al proveedor⁸. En general, la Comisión considerará que no se ha concedido ayuda estatal a las empresas que prestan los servicios de I+D pertinentes siempre y cuando la contratación pública se lleve a cabo mediante un procedimiento de licitación abierto de acuerdo con las directivas aplicables.

La Comisión Europea, junto con diversos socios, ya ha publicado una serie de materiales de orientación sobre este tema y dichos documentos siguen siendo una referencia válida⁹. Tomando como base la experiencia previa y respondiendo a las reiteradas peticiones de las partes interesadas, en estas orientaciones se abunda sobre las consideraciones políticas. Las orientaciones se centran en determinados aspectos no explorados de las herramientas propuestas por las normas de la UE modernizadas y las analizan desde una perspectiva más amplia, incluso en el contexto de las ayudas de la UE para empresas emergentes y pymes.

Así pues, las presentes orientaciones tienen por objeto:

⁷ El artículo 107, apartado 1, del TFUE, establece que las ayudas otorgadas por un Estado miembro o mediante fondos estatales, bajo cualquier forma, que falseen o amenacen falsear la competencia, favoreciendo a determinadas empresas o producciones, serán incompatibles con el mercado común, en la medida en que afecten a los intercambios comerciales entre Estados miembros.

⁸ Estos criterios se detallan en el punto 2.3 del Marco I+D+i: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014XC0627\(01\)&from=ES](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014XC0627(01)&from=ES).

⁹ Entre los principales instrumentos de orientación de la UE sobre la contratación de innovación figuran:

- European Assistance for Innovation Procurement (eafip) toolkit (2018) [herramientas de la (Asistencia europea para la contratación de soluciones innovadoras), <http://eafip.eu/toolkit>]
- La contratación pública como motor de innovación en las pymes y los servicios públicos (2015), <https://publications.europa.eu/es/publication-detail/-/publication/f5fd4d90-a7ac-11e5-b528-01aa75ed71a1>
- Guía para autoridades públicas sobre la Contratación Pública de Innovación (edición actualizada de 2014): <https://www.innovation-procurement.org/fileadmin/editor-content/Guides/PPI-Platform-Guide-ES-final-lowres.pdf>
- https://ec.europa.eu/growth/industry/innovation/policy/public-procurement_es
- http://ec.europa.eu/research/participants/docs/h2020-funding-guide/cross-cutting-issues/innovation-procurement_en.htm

Habida cuenta de que la promoción de la innovación es también una pieza esencial de la política de cohesión de la UE, la Guía práctica de contratación pública para profesionales sobre cómo evitar los errores más comunes en los proyectos financiados con cargo a los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos hace referencia a formas de reflexionar sobre los objetivos de política ambiental, social y de innovación en los procedimientos de contratación pública: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/public_procurement/2018/guidance_public_procurement_2018_es.pdf

- ofrecer argumentos para la creación de una justificación comercial para la contratación de innovación.
- sugerir medidas políticas que presten la ayuda política y organizativa necesaria para los proyectos innovadores; y
- ayudar a resolver las incertidumbres mediante una explicación del marco jurídico de la UE en materia de contratación pública aplicado a procedimientos innovadores y a ejemplos de la vida real.

Los ejemplos citados en estas orientaciones demuestran que las ideas aquí presentadas deben ser viables en todos los Estados miembros, ya que las normas sobre contratación pública tienen su origen en las mismas directivas en este ámbito. Para que sean una buena fuente de inspiración y consulta, se tratarán con mayor detalle en fichas específicas publicadas en el **centro de competencia electrónica**¹⁰ del sitio web de la Comisión Europea para la contratación pública y la lista de ejemplos se ampliará con regularidad. Si están disponibles, se hará referencia a los anuncios de licitación, las especificaciones técnicas, los contratos o la documentación poscontractual, a fin de que resulten más fáciles de reutilizar o sirvan de inspiración detallada.

2 CREACIÓN DE UN MARCO POLÍTICO PARA LA CONTRATACIÓN DE INNOVACIÓN

La contratación de innovación constituye una oportunidad para los compradores públicos, los ciudadanos y las empresas. Para convertir esta oportunidad en realidad, es esencial un marco político completo que proporcione una visión, una estrategia y los medios adecuados. En los siguientes apartados se definen los principales componentes de un marco político para la contratación de innovación.

2.1 Mandato político claro

Una visión política clara proporcionada a nivel político a las instituciones y a los profesionales que participan en la contratación estratégica cambia la situación, ya que les ofrece el mandato necesario para actuar. Las probabilidades de éxito de la visión política aumentan cuando esta va acompañada de una campaña de comunicación clara y está respaldada por un compromiso presupuestario a largo plazo.

EJEMPLO EL CONSEJO NACIONAL DE INNOVACIÓN SUECO

El Consejo Nacional de Innovación Sueco reúne a los ministros con carteras relacionadas con la innovación y a expertos. Está presidido por el Primer Ministro. Este foro permite un debate de innovación al más alto nivel que contribuye a consolidar el enfoque gubernamental. Por ejemplo, ha ayudado a aclarar el uso de criterios funcionales en el ámbito de la contratación pública.

La información detallada puede consultarse en:

<http://www.government.se/government-policy/national-innovation-council>

El potencial estratégico de la contratación de innovación es inmenso, especialmente en términos de apoyo al desarrollo tecnológico en el sector público y por parte de este. Las industrias que dependen de las ventas al sector público pueden sentirse motivadas para innovar y adoptar tecnologías nuevas a través de la demanda pública. Los sectores sociales, como la atención sanitaria, el tratamiento de agua, la calefacción urbana, las carreteras y los ferrocarriles, dependen

¹⁰ https://ec.europa.eu/info/policies/public-procurement/support-tools-public-buyers_es

casi en exclusiva de las manifestaciones de la demanda pública. En estos casos, la contratación pública es un vehículo claro para articular esa demanda e impulsar el progreso tecnológico.

EJEMPLO LA INNOVACIÓN AYUDA A CUMPLIR LOS OBJETIVOS AMBIENTALES A ESCALA MUNICIPAL:

Los objetivos ambientales de Copenhague se cumplieron gracias a tecnologías innovadoras

¿Por qué se consideró una solución innovadora?

Tras establecer el ambicioso objetivo de alcanzar la neutralidad de carbono para 2025, Copenhague está transformando sus métodos de gestión de la energía. Uno de los requisitos clave para cumplir este objetivo es reducir de forma sustancial el consumo de energía del alumbrado público. A este fin, hubieron de reemplazarse casi 20 000 farolas.

Los objetivos de la ciudad de Copenhague con respecto al alumbrado eran los siguientes:

- sustituir las farolas de sodio de alta presión de los caminos residenciales, las calles más grandes y las carreteras por farolas de LED eficientes diseñadas a medida;
- conseguir ahorros de energía y CO₂ sustanciales para ayudar a la ciudad a alcanzar su objetivo de ser neutra en carbono para 2025;
- mejorar la calidad del alumbrado urbano para incrementar la seguridad y la comodidad;
- integrar el control del alumbrado con los datos sobre la densidad del tráfico para adaptar los niveles de alumbrado al uso de las carreteras en el futuro;
- crear un sistema de gestión centralizada de cara a lograr una gestión y un control efectivos del alumbrado urbano.

¿Qué se hizo de forma distinta?

El poder adjudicador se decantó por un procedimiento de diálogo competitivo. Se equilibraron los criterios de evaluación: precio 25 %, ejecución y organización de las tareas 25 %, solución de alumbrado 20 % y calidades energéticas y ambientales 30 %. El procedimiento duró dieciséis meses hasta la firma del contrato.

¿Cuál fue el resultado?

Con el cambio a lámparas LED el consumo de energía ha disminuido un 57 %, con la consiguiente reducción de la huella de carbono y de los costes de mantenimiento (1,6 millones EUR al año, para una inversión de 26 millones EUR).

La información detallada puede consultarse en:

<http://spice-project.eu>

http://spice-project.eu/wp-content/uploads/sites/14/2017/08/Copenhagen_Street_Light.pdf

Es importante reconocer que la contratación de innovación, además de numerosas ventajas, también entraña riesgos y costes. Requiere un cambio cultural no solo entre los propios compradores públicos, sino en el ecosistema completo: entre las autoridades políticas, los órganos de examen, los auditores e incluso la prensa. En este contexto, una declaración de política clara es esencial para hacer frente a la aversión al riesgo y a los posibles costes adicionales derivados del bloqueo de la innovación.

EJEMPLO PARTICIPACIÓN DE CARGOS ELECTOS:

LA CÁMARA DE CONTRATOS PÚBLICOS DE LA CIUDAD DE PARÍS

¿Por qué se consideró una solución innovadora?

La ciudad de París quería reforzar su enfoque estratégico de la contratación pública y aplicarlo de una forma más eficiente, así como involucrar más a los miembros (electos) de su

Ayuntamiento.

¿Qué se hizo de forma distinta?

En 2016, el Ayuntamiento de París creó la Cámara de contratación pública (*Commission d'anticipation des achats*), que consta de diez miembros que representan a todos los grupos políticos que lo componen.

En la Cámara se debaten los futuros proyectos de contratación pública y la forma de aplicar el enfoque estratégico en procedimientos específicos. De esta forma, los ediles pueden recibir información, intercambiar opiniones y contribuir en una fase temprana, mucho antes de que se publiquen los procedimientos.

¿Cuál fue el resultado?

Gracias al aumento de la participación de todos los grupos políticos en una fase temprana, el enfoque estratégico de la contratación pública ha adquirido mayor legitimidad. Además, se perfecciona constantemente a la luz de los intercambios en profundidad que tienen lugar durante la reunión de la Cámara. Los procedimientos de contratación pública específicos tienen más en cuenta las consideraciones estratégicas.

Este enfoque inclusivo y el aumento de la participación de los políticos dieron lugar también a una reducción de la duración de los procedimientos de contratación pública (entre uno y tres meses menos que antes de que se creara la Cámara).

Un poderoso instrumento para manifestar un mandato político sólido es a través de objetivos, es decir, mediante la determinación de un porcentaje de las compras públicas que debe dedicarse a la contratación de innovación. Si bien este enfoque puede no funcionar en todos los contextos y comporta algunos retos, especialmente por lo que se refiere a la definición, la medición y la rendición de cuentas, es capaz de generar fuertes incentivos institucionales para superar la inercia administrativa y la aversión al riesgo.

OBJETIVOS EN EL MUNDO Y EN EUROPA

Las autoridades de todo el mundo han establecido objetivos para dedicar un porcentaje de sus presupuestos de contratación pública a investigación, desarrollo e innovación. Por ejemplo, Estados Unidos se esfuerza por gastar como mínimo 50 millones USD (alrededor del 2,5 % de su PIB) en contrataciones de investigación y desarrollo, mientras que el objetivo de Corea del Sur es gastar un 5 % de sus recursos de contratación pública en desarrollo y un 20 % en el despliegue de soluciones innovadoras.

En Europa, existen objetivos nacionales y regionales. Por término medio, entre un 2 y un 5 % del presupuesto de contratación pública se dedica a la actualización de la innovación. Algunas autoridades locales han establecido objetivos más ambiciosos. Por ejemplo, la ciudad de Gante ha reservado el 10 % de su presupuesto de contratación de tecnologías de la información y la comunicación para investigación, desarrollo e innovación. El manifiesto de las empresas en expansión recomienda unos objetivos mínimos del 3 % para la contratación precomercial y del 20 % para la contratación pública de soluciones innovadoras.

Objetivo de Gante:

https://www.digipolis.be/sites/default/files/20140929_DO_charter%20pdf.pdf

Objetivos nacionales/regionales en la UE:

<https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/innovation-procurement-initiatives-around-europe>

Manifiesto de las empresas en expansión:

<http://scaleupeuropemanifesto.eu>

El dictamen del CEEI:

<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-1209-2015-INIT/en/pdf>

El estudio comparativo de los marcos políticos nacionales y el gasto en contratación pública de innovación se puede consultar en:

<https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/study-benchmarking-strategic-use-public-procurement-stimulating-innovation-digital-economy>

2.2 La innovación como medio para conseguir diversos objetivos políticos

El mandato para la contratación de innovación pública de soluciones innovadoras debe dejar claro que la innovación es tanto un motor clave del crecimiento sostenible al que el poder adquisitivo público puede contribuir sustancialmente, como un medio importante para incrementar la rentabilidad de los servicios públicos que son responsabilidad del gobierno.

EJEMPLO LA INNOVACIÓN AYUDA A CONSEGUIR LOS OBJETIVOS DE SOSTENIBILIDAD:

La legislación escocesa en materia de contratación pública

¿Por qué se consideró una solución innovadora?

La política en materia de aplicación de cláusulas sociales en el ámbito de la contratación pública llevaba vigente en Escocia desde 2008. La Ley escocesa de reforma de la contratación pública de 2014, introdujo una «obligación de contratación pública sostenible» con el fin de aclarar el marco legislativo para las decisiones de contratación que aportará mayores beneficios sociales y ambientales.

¿Qué se hizo de forma distinta?

La «obligación de contratación pública sostenible»:

- se aplica a bienes, servicios y obras;
- incluye un requisito de facilitar el acceso a diversos tipos de empresas (pymes, tercer sector y empresas subvencionadas);
- incluye la obligación de tener en cuenta las oportunidades para innovar; y
- está formulada de manera transparente.

Por ejemplo, la Ley exige a los organismos públicos con un gasto importante en contratación que preparen y publiquen estrategias organizativas de contratación y que informen sobre ellas cada año, con vistas a promover la visibilidad de las actividades de compra de estos organismos y permitir que demuestren la forma en que dichas actividades aportan rentabilidad y respaldan metas y objetivos más amplios.

El sector público de Escocia recibió amplia formación y orientación, a fin de que entendieran las prioridades políticas y la flexibilidad que reportaba el nuevo paquete legislativo.

¿Cuál fue el resultado?

Más de 140 organismos públicos han publicado sus primeras estrategias de contratación pública en virtud de la Ley. Los primeros informes anuales sobre la contratación de estos organismos se esperan para después del ejercicio financiero 2017-2018, y el primer informe de los ministros escoceses sobre la actividad de contratación pública en Escocia basado en la información contenida en los informes anuales individuales se espera para finales de marzo de 2019.

La Ley escocesa de reforma de la contratación pública de 2014 se puede consultar en:

<http://www.legislation.gov.uk/asp/2014/12/contents>

<http://www.gov.scot/procurementreform>

Las orientaciones legales se pueden consultar en:

<http://www.gov.scot/publications/2016/03/8410>

Las herramientas para la contratación sostenible están disponibles en:

<http://www.gov.scot/Topics/Government/Procurement/policy/corporate->

[responsibility/Sustainability/ScottishProcess](http://www.gov.scot/Topics/Government/Procurement/policy/corporate-responsibility/Sustainability/ScottishProcess)
<http://www.gov.scot/Topics/Government/Procurement/policy/corporate-responsibility/Sustainability/ScottishProcess/SustainableProcurementTools>

Además, la visión política debe ser clara en cuanto a los vínculos existentes entre otros objetivos políticos y la contratación de innovación, como la reducción de la huella ambiental, el aumento de la eficiencia energética, el abordaje del cambio climático, la sostenibilidad de la atención sanitaria para la población de más edad, la facilitación del acceso al mercado de las empresas emergentes y las pymes, la reducción del coste del ciclo de vida, la modernización de la prestación de los servicios públicos, etc.

EJEMPLO LA INNOVACIÓN AYUDA A APLICAR LAS POLÍTICAS EN MATERIA DE SALUD Y MEDIO AMBIENTE:

Un nuevo enfoque de la refrigeración de un hospital polaco

¿Por qué se consideró una solución innovadora?

El cambio climático ha contribuido a la generalización de las olas de calor en Polonia. El hospital de Sucha Beskidzka era uno de los muchos hospitales polacos en los que el impacto de las altas temperaturas de las habitaciones en el bienestar del personal y los pacientes, así como en los equipos médicos, era una fuente creciente de preocupación. El Ministerio de Sanidad respondió exigiendo que todos los proveedores de atención sanitaria instalaran equipamiento de protección solar en las habitaciones de pacientes expuestas a un exceso de luz solar. Pero el uso de los equipos de aire acondicionado en las habitaciones de los pacientes en los meses de verano suponían una sangría para el presupuesto del hospital de Sucha Beskidzka.

¿Qué se hizo de forma distinta?

En lugar de comprar más de lo mismo, el hospital solicitó al mercado las soluciones disponibles en el marco de un diálogo técnico. Seguidamente, utilizando criterios funcionales (reducción de la temperatura en 2 °C) en lugar de prescribir una solución específica en un procedimiento abierto, contrató una solución más saludable y sostenible: la fachada del edificio se equipó con paneles solares, que proporcionan sombra sin oscurecer las habitaciones. El uso de un modelo de cálculo del coste del ciclo de vida completo fue esencial para lograr un resultado de contratación que redundó en beneficio de los pacientes, el personal y el equipo de gestión del hospital.

¿Cuál fue el resultado?

La temperatura en el interior del hospital descendió un 10 %, aun cuando las temperaturas exteriores aumentaron un 20 %. Los paneles solares también cubren un 5 % de las necesidades de electricidad del hospital, lo que compensa la inversión inicial.

La información detallada puede consultarse en:

<http://www.ecoquip.eu/procurement-projects/cost-effective-and-low-carbon-solutions-to-maintain-the-thermal-comfort-of-patients.html>

http://eafip.eu/wp-content/uploads/2016/11/2_M.Kautsch.pdf

2.3 Establecer el nivel de ambición

El lema de la contratación pública de soluciones innovadoras es «Start small, scale up fast» (Empezar por poco, ampliar rápidamente). La experiencia puede resultar compleja y quizá sea mejor introducirla como un proceso de aprendizaje escalonado. En otras palabras, los numerosos cambios, desde culturales hasta de procedimiento, que exige la contratación de innovación no pueden realizarse todos a la vez. El diseño de un proyecto de éxito que implica innovación podría incluso organizarse de forma ascendente, empezando por centrarse en los problemas prácticos y simples.

Los responsables políticos y los compradores públicos podrían empezar por identificar una serie de temas de interés (p. ej., medio ambiente/cambio climático, sanidad, etc.) que se beneficiarían

de un enfoque innovador. Se podría empezar por aquellos sectores y proyectos en los que la innovación se puede aplicar con mayor facilidad y en los que pueden marcar una mayor diferencia. El hecho de empezar por un proyecto modesto generará credibilidad y confianza y, con el tiempo, atraerá a proyectos mayores.

Las normas de la UE modernizadas proporcionan a los compradores públicos un conjunto de herramientas que encajan a la perfección con los diversos niveles posibles de ambición. Estos se presentarán en el capítulo 4.

EJEMPLO SOLUCIONES PARA TODOS LOS NIVELES DE AMBICIÓN:

Ejemplos de criterios ambientales de la Agencia Sueca de Contratación Pública

¿Por qué se consideró una solución innovadora?

Muchos compradores públicos acogieron favorablemente las orientaciones, los ejemplos de criterios y las plantillas de documentos. Pero una única solución no siempre vale para todo.

¿Qué se hizo de forma distinta?

La Agencia Sueca de Contratación Pública ha organizado los criterios ambientales relacionados con la innovación para los procedimientos de contratación pública en tres niveles: básico, avanzado y pionero (p. ej., los coches de hidrógeno se consideran actualmente una solución pionera). Los criterios y los niveles se acuerdan en una serie de reuniones celebradas entre todas las partes interesadas pertinentes: los compradores públicos de ámbito local, regional y nacional, los fabricantes, los concesionarios de vehículos, las empresas de taxis y mensajería, etc. Se actualizan con regularidad de acuerdo con los avances tecnológicos experimentados en cada terreno. Cuando se alcanza un consenso sobre un criterio, la Agencia elabora el texto legal que sea admisible ante un tribunal y que cada comprador público puede copiar y pegar en el pliego de condiciones de sus contrataciones. El uso de los criterios tiene carácter voluntario y es gratuito.

¿Cuál fue el resultado?

Este enfoque ha motivado el despliegue y la difusión comercial de soluciones innovadoras en los sectores de consumo energético intensivo, como los de los electrodomésticos, el transporte público o la calefacción, ayudando a reducir la dependencia de Suecia de la energía nuclear en un 15 %.

La información detallada puede consultarse en:

<https://www.upphandlingsmyndigheten.se/en/sustainable-public-procurement/sustainable-procurement-criteria>

Para consultar un estudio de caso concreto, visite:

<http://www.ecomotion.us/results/pdfs/108es.pdf>

2.4 Traducir las ambiciones en acciones y compromisos

Para garantizar que las ambiciones se traducen en acciones sobre el terreno, es importante crear un marco político estratégico junto con un plan de acción para la contratación de innovación. El marco político generalmente define las prioridades y los objetivos políticos, incluyendo definiciones, indicadores, funciones y responsabilidades. Un plan de acción se compromete con una serie de medidas, actores, herramientas, recursos, presupuestos, resultados previstos y plazos de aplicación claramente definidos. La participación de las partes interesadas constituye un aspecto clave en la elaboración del plan de acción de cara a garantizar el compromiso de todas las partes implicadas.

EJEMPLO PASAR DE LA VISIÓN A LA ACCIÓN:

¿Por qué se consideró una solución innovadora?

La «contratación pública como motor de innovación» ha sido una prioridad en el marco de la estrategia federal austriaca para la investigación, la tecnología y la innovación desde 2011.

¿Qué se hizo de forma distinta?

Se ha adoptado un plan de acción para poner en práctica la estrategia y reforzar las sinergias con otros ámbitos políticos. La Agencia de Contratación Federal actúa como principal [centro de competencia austriaco para la contratación de innovación](#) ofreciendo formación, documentación, asistencia y pequeñas [subvenciones](#) a los compradores públicos austriacos para que preparen el procedimiento de contratación precomercial o de contratación pública de soluciones innovadoras. Las pymes pueden obtener una garantía financiera que facilita su acceso a las licitaciones. En 2014 se estableció un sistema de seguimiento para medir el gasto anual en la contratación de innovación en Austria.

La información detallada puede consultarse en:

<http://www.ioeb.at>

<https://era.gv.at/object/document/2177>

La contratación de innovación no tiene lugar al margen de otras políticas. Puede prosperar mejor con el apoyo de otras políticas sectoriales y horizontales que fomentan la innovación. Las acciones específicas en materia de contratación de innovación se pueden prever en los marcos políticos y los planes de acción concebidos para sectores específicos (p. ej., la seguridad, la sanidad, el cambio climático, etc.) y para otras políticas horizontales propicias (p. ej., la investigación y la innovación, la fiscalidad, etc.). En este contexto, el nuevo plan de acción sobre el IVA de la UE¹¹ prevé permitir que los Estados miembros apliquen tipos impositivos de IVA más bajos. Esto permitiría a los Estados miembros establecer incluso un tipo de IVA del 0 % para las contrataciones públicas de servicios de investigación y desarrollo que generen crecimiento y puestos de trabajo en Europa¹²

2.5 Crear capacidad

La contratación de innovación requiere la ejecución de numerosas actividades específicas que no se pueden improvisar. Con independencia del nivel de ambición, estas requerirán cierto tiempo, dinero y pericia. La formación especializada (2.5.1), la contratación cooperativa (2.5.2) y la promoción de una cultura eminentemente emprendedora pueden ayudar a crear las capacidades necesarias para la contratación de innovación a un coste asumible.

Muchos Estados miembros han creado centros nacionales de competencia para la contratación de innovación que constituyen un mecanismo de ventanilla única dedicado a sensibilizar, coordinar las actividades de creación de capacidades y ayudar a los compradores públicos a llevar a cabo contrataciones de innovación¹³.

¹¹ Plan de acción sobre el IVA de la UE: https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/vat/action-plan-vat_en

¹² La aplicación de los tipos nulos de IVA a los servicios de investigación y desarrollo haría que estos fueran entre un 18 % (Malta) y un 27 % (Hungría) más baratos para los compradores públicos. Esta medida podría suponer un impulso real para la contratación de innovación en Europa.

¹³ Ejemplos de centros de competencia en toda Europa:

- <https://www.pianoo.nl/pianoo-in-english>
- <http://www.procurementcompetence.fi/>

CENTROS DE COMPETENCIA

La Comisión Europea financia las actividades de colaboración en red entre los centros nacionales de competencia a través de la red europea de centros nacionales de competencia para la contratación de innovación–Proyecto Procure2Innovate.

<https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/eu-funded-projects>

<https://www.innovation-procurement.org/projects/others/procure2innovate>

https://cordis.europa.eu/project/rcn/213117_en.html

Las organizaciones profesionales y las asociaciones comerciales pueden brindar un apoyo similar en cuanto a manuales, materiales de orientación, plantillas de documentos, proyectos de criterios de evaluación o metodologías de medición. A partir de sus detallados conocimientos del mercado, la transmisión de su pericia a los compradores públicos resultaría útil para que estos últimos definieran sus necesidades y redactaran las especificaciones técnicas de la forma más avanzada posible¹⁴.

2.5.1 Formar y ayudar a las personas

Para ofrecer una rentabilidad real, las personas que participan en la contratación de innovación deben tener un elevado grado de motivación y competencias. La profesionalidad es uno de los factores claves del éxito. Algunos de los ejemplos de contratación de innovación de mayor éxito, como los de Barcelona, Lombardía, Austria o Suiza, combinaron un claro mandato político que coloca la innovación en el centro de las políticas económicas locales con un personal altamente profesional y motivado.

Para tomar parte con éxito en la contratación de innovación, un comprador público debe sacar provecho de conocimientos y competencias en áreas como:

- Conocimientos:
 - el compromiso del mercado y de las partes interesadas;
 - los productos y los servicios pertinentes;
- Competencias básicas:
 - el marco jurídico pertinente;

- <https://www.koinno-bmwi.de/en/>

- <https://www.vinnova.se/en/>

- <http://www.ioeb.at/>

¹⁴ Ejemplos de materiales de orientación específicos del sector, sin la aprobación de la Comisión Europea:

- Servicios de restauración: <http://www.contract-catering-guide.org/es/index.html>

- Servicios de seguridad: http://www.securebestvalue.org/wp-content/uploads/2014/11/Best_Value_Manual_ES1.pdf

- Atención sanitaria (marco conceptual):

- http://www.medtecheurope.org/sites/default/files/resource_items/files/ECONOMIC%20VALUE%20AS%20A%20GUIDE%20FOR%20INVESTING%20IN%20HEALTH%20AND%20CARE%20Concept%20Framework_3.pdf

- Atención sanitaria (marco conceptual):

- http://www.medtecheurope.org/sites/default/files/resource_items/files/ECONOMIC%20VALUE%20AS%20A%20GUIDE%20FOR%20INVESTING%20IN%20HEALTH%20AND%20CARE%20Policy%20Framework_3.pdf

- Contratación pública basada en el valor en el sector sanitario de Canadá:

- <http://www.conferenceboard.ca/e-library/abstract.aspx?did=7480>

- la negociación;
- la gestión de contratos;
- Competencias específicas de la innovación:
 - la evaluación del riesgo;
 - la gestión de los derechos de propiedad intelectual (DPI);
 - el espíritu empresarial.

Estas capacidades pueden adquirirse a través de la formación interna, la contratación específica, recurriendo a expertos y consultores externos o mediante la puesta en común de competencias con otros compradores públicos. Incluso con un nivel de ambición más bajo, unos buenos conocimientos sobre el mercado y la posibilidad de usar las herramientas básicas que ofrecen las normas de la UE modernizadas, como los criterios o las exigencias funcionales para la oferta más ventajosa ayudarán.

Este proceso de aprendizaje no solo concierne a los compradores públicos. Las empresas, y en especial las empresas emergentes y las pymes innovadoras, también deben implicarse gradualmente en procesos empresariales centrados en la innovación con el sector público y familiarizarse con prácticas administrativas concretas.

EJEMPLO LA PROFESIONALIZACIÓN DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA:

Formación del personal del Ayuntamiento de Barcelona

¿Por qué se consideró una solución innovadora?

La contratación de innovación exige competencias y conocimientos.

¿Qué se hizo de forma distinta?

El Ayuntamiento de Barcelona, en colaboración con el Instituto Europeo de Administración Pública (IEAP), organiza un programa de formación sobre contratación de innovación para gestores municipales, funcionarios, consultores, empresas y asesores jurídicos. Este programa, llamado *Contratación Pública de Innovación y Contratación Precomercial en las Ciudades*, ofrece información práctica sobre cómo convertirse en una ciudad que promueve la innovación desde el lado de la demanda.

La información detallada puede consultarse en:

<http://seminars.eipa.eu/en/activities09/show/&tid=6141>

<http://formacio.eapc.gencat.cat/infoactivitats/AppJava/DetalleActividad.do?codi=10251&ambit=1&edicio=1&any=2017>

EJEMPLO INTERCAMBIO INTERNACIONAL DE EXPERIENCIA

La Comisión Europea ha cofinanciado la creación de una plataforma en línea para compartir experiencia en contratación de innovación. El ICLEI se encarga de su administración. A través de un foro de contratación y un centro de recursos, ayuda a los compradores públicos, a los responsables políticos, a los investigadores y a otras partes interesadas a aprovechar el poder de la contratación de innovación.

La información detallada puede consultarse en:

www.innovation-procurement.org

2.5.2 Sobre la contratación pública cooperativa

El término contratación cooperativa abarca varias modalidades de cooperación entre los compradores públicos.

El establecimiento o el mandato de entidades específicas, como las centrales de compras, las asociaciones de ciudades, los Consorcios de Infraestructuras de Investigación Europeas (CEII)¹⁵ o las Agrupaciones Europeas de Cooperación Territorial (AECT)¹⁶, para realizar contratación cooperativa de forma regular representa el medio de cooperación más estructurado. Las centrales de compras son instituciones que gestionan el proceso de contratación pública para otros compradores públicos. Los gobiernos centrales pueden optar por establecer centrales de compras a escala nacional, mientras que los poderes locales pueden hacer lo mismo en su ámbito. También las pueden crear los compradores públicos en el seno de un sector concreto.

CENTRALES DE COMPRAS

Las centrales de compra se están convirtiendo en un elemento clave de la organización de la contratación pública en los Estados miembros de la UE. Se han establecido muchas centrales de compras en Europa, que funcionan a distintos niveles (central¹⁷, regional¹⁸ y sectorial¹⁹). Existen alrededor de cincuenta centrales de compras que adjudican más de quince contratos al año y en torno a doscientas que adjudican entre cinco y quince contratos al año.

Puede obtenerse más información en:

https://ec.europa.eu/growth/content/public-buyers-save-money-cooperative-procurement-0_es

La contratación cooperativa en general y el uso de estructuras permanentes para ello en particular reúnen varias características que facilitan la contratación de innovación:

- facilitan la contratación de personal profesional que cuenta con la experiencia necesaria para articular necesidades especializadas y complejas, para participar en el mercado de una forma estructurada y diseñar procedimientos que promoverán la innovación;
- generan las economías de escala necesarias para crear los primeros mercados para productos y servicios innovadores;

Los CEII son entidades jurídicas organizadas en virtud del marco jurídico comunitario para establecer y gestionar infraestructuras de investigación e innovación nuevas y existentes con interés para Europa. Los CEII están exentos de IVA y pueden adoptar sus propios procedimientos de contratación, siempre y cuando se respeten los principios del Tratado. Por ejemplo, existen CEII que gestionan infraestructuras en los Estados miembros en el ámbito de la salud, el envejecimiento, la captura de carbono, la inteligencia de datos, el mar y el cambio climático, etc. Para obtener más información:

<https://ec.europa.eu/research/infrastructures/index.cfm?pg=eric>

¹⁶ Las AECT son un instrumento jurídico de la política regional europea concebido para facilitar y promover la cooperación interregional transfronteriza. Una AECT permite a las autoridades públicas de varios Estados miembros unirse y prestar servicios conjuntos sin necesidad de formalizar un acuerdo internacional previo y de que este sea ratificado por los parlamentos nacionales. La legislación aplicable en materia de contratación es la del Estado miembro en el que se ubica la sede de la AECT. Más información:

http://ec.europa.eu/regional_policy/nl/policy/cooperation/european-territorial/egtc/

¹⁷ Ejemplos de ellas son <http://ogp.gov.ie/>; <http://www.consip.it/>; <https://www.bbg.gv.at/english/about-the-fpa/>; <https://www.ugap.fr/>; <https://www.espap.pt/Paginas/home.aspx>; <https://www.avropa.se/topplankar/In-English/>; <https://contratacioncentralizada.gob.es/es/quehacemos>.

¹⁸ Ejemplos de ellas son <https://bric.brussels/en/our-solutions/purchasing-group>; <https://www.estar.toscana.it>

¹⁹ Ejemplos de ellas son <http://www.resah.fr/>; <http://www.amgros.dk/en>; <https://www.gdekk.de>

- hacen posible que las soluciones innovadoras tengan mayor impacto, puesto que distintos compradores públicos pueden desplegar cada solución.

Sin embargo, cabe destacar que la contratación cooperativa como tal debe garantizar que no cierra el mercado de la contratación pública a los productos individualizados o personalizados mediante una excesiva normalización.

La contratación cooperativa también puede adoptar formas menos estructuradas, como redes y asociaciones de compradores públicos que se unen con carácter *ad hoc* para llevar a cabo juntos una contratación de innovación específica, para organizar intercambios de buenas prácticas y para el aprendizaje mutuo.

EJEMPLO COLABORACIÓN PARA LA CREACIÓN DE UN GRUPO DE COMPRADORES DE INNOVACIÓN AD HOC:

Contratación pública de informática de alto rendimiento

¿Por qué se consideró una solución innovadora?

La informática de alto rendimiento (HPC) se utiliza en diversas áreas del sector público, como la ciberseguridad, la energía, el cambio climático y la sanidad, ya que permite desarrollar, comprobar y ejecutar aplicaciones particularmente complejas.

¿Qué se hizo de forma distinta?

En 2017, algunos centros de supercomputación líderes en Francia, Italia, España y Alemania crearon un grupo de compradores *ad hoc* para ejecutar una contratación pública de soluciones innovadoras. Los compradores públicos coordinaron sus hojas de ruta para proveer recursos de HPC en toda Europa.

¿Cuál es el resultado esperado?

El presupuesto total planificado para esta primera contratación conjunta de soluciones de HPC innovadoras asciende a 73 millones EUR. Esto permitirá una mejora importante de la infraestructura de HPC a partir de 2019 y allanará el camino para la realización de más inversiones conjuntas por valor de 1 000 millones EUR en Europa a través de la Empresa Común EuroHPC, entre la UE y los Estados miembros, que se firmó en enero de 2018.

La información detallada puede consultarse en:

<http://www.prace-ri.eu/pcp>

<https://www.ppi4hpc.eu>

<http://eurohpc.eu>

Asimismo, los compradores públicos individuales con suficiente poder adquisitivo, como las grandes ciudades o las grandes empresas de servicios públicos, pueden aprovechar los beneficios de la contratación cooperativa. Estos compradores públicos son los candidatos naturales para la contratación de innovación, ya que cuentan con la capacidad necesaria para identificar y probar bienes y servicios innovadores antes de comprar al por mayor como producto regular.

EJEMPLO COOPERACIÓN PARA UNA ACCIÓN ESTRUCTURADA ORIENTADA A LA INNOVACIÓN:

El Programa Nacional de Desarrollo de Proveedores de Noruega

¿Por qué se consideró una solución innovadora?

Muchos de los procesos de contratación pública de innovación llevados a cabo por compradores públicos individuales dan lugar a buenas soluciones, pero se interrumpen después de la fase de pilotaje y creación de prototipos porque un solo comprador no representa demanda suficiente.

¿Qué se hizo de forma distinta?

El Programa Nacional de Desarrollo de Proveedores de Noruega trabaja sistemáticamente para captar compradores públicos con intereses similares (p. ej., cumplir un objetivo político concreto en materia de clima o salud) y con necesidades similares con vistas a aunar fuerzas desde el principio y enfrentarse juntos al mercado a fin de obtener una solución que les permita cumplir su objetivo común. Los proyectos conjuntos ofrecen a los posibles proveedores previsibilidad, claridad y, lo que es más importante, el volumen necesario para la comercialización y la producción en serie.

¿Cuál fue el resultado?

En un proyecto conjunto, el Programa de Desarrollo ha trabajado con los compradores públicos más grandes del país encargados de poner en marcha y supervisar proyectos de construcción, como la construcción de nuevos colegios, guarderías, universidades, hospitales y edificios gubernamentales. Compartían el desafío de concebir procesos de construcción más sostenibles para contribuir así al cumplimiento de los compromisos de Noruega formalizados en virtud del Acuerdo de París sobre cambio climático. Con el apoyo del Programa de Desarrollo, retornaron conjuntamente al mercado para ofrecer obras de construcción con emisiones cero, respecto a la maquinaria. Publicaron su presupuesto combinado para construcción para los cinco años siguientes con vistas a demostrar a los posibles proveedores el tamaño potencial del mercado. En estos momentos se está llevando a cabo el desarrollo de tecnología, que no hubiera sido posible sin el volumen de mercado.

La información detallada puede consultarse en:

<http://innovativeanskaffelser.no/about>

2.6 Superar de la aversión al riesgo mediante la creación de incentivos para innovar

Es importante reconocer el hecho de que la contratación de innovación entraña riesgos, como el fracaso en la entrega del producto o servicio, el desajuste entre los resultados esperados y la solución entregada, etc. Los compradores públicos suelen mostrarse escépticos en cuanto al riesgo adicional en sus procedimientos de contratación porque gestionan dinero público. Además, al no estar sujetos a la presión del mercado como operadores económicos, el riesgo derivado de la contratación de innovación resulta más difícil de justificar. Por esa razón, debe prestarse la debida atención a estas cuestiones a la hora de diseñar los proyectos de contratación de innovación.

La superación de la aversión al riesgo radica en modificar la motivación de los compradores públicos a través de incentivos financieros y no financieros.

Los incentivos comportamentales no financieros abarcan, por ejemplo, la recompensa de las buenas prácticas (p. ej., a través de premios nacionales de contratación de innovación), el establecimiento de la contratación de innovación como un objetivo profesional anual de los responsables y los gestores de contratación pública (p. ej., mediante la definición de indicadores clave de rendimiento) o la mejora de las oportunidades de promoción para los compradores públicos que pongan en marcha contrataciones de innovación que contribuyan a la agilización de la modernización de los servicios públicos. Otra posibilidad consiste en centrarse en el impacto que la contratación de innovación puede tener en sus circunscripciones.

PREMIOS A LA CONTRATACIÓN DE INNOVACIÓN

Cada año, el centro de competencia alemán para la contratación de innovación, KOINNO, distingue las contrataciones de innovación ejemplares de los compradores públicos alemanes con el premio «La innovación genera ventaja», concedido bajo los auspicios del Ministerio Federal de Asuntos Económicos y Energía de Alemania.

Asimismo, la red europea de contratación pública sostenible Procura+ concede los premios anuales a las contrataciones públicas sostenibles e innovadoras. En su sitio web se ofrece una breve descripción de los proyectos distinguidos, en la que se explican las características más importantes del enfoque innovador.

La información detallada puede consultarse en:

<https://www.koinno-bmwi.de/koinno/innovationspreis>

<http://www.procuraplus.org/awards>

La financiación suele ser un factor clave de decisión para la puesta en marcha de la contratación de innovación, especialmente cuando el nivel de ambición es elevado en términos de innovación. De cara a justificar la decisión en los presupuestos directos de contratación de innovación, es importante que los compradores públicos presenten el proyecto de una forma convincente que demuestre claramente que los beneficios que se esperan de las soluciones innovadoras (p. ej., mejoras de la calidad o la eficiencia, reducciones de costes durante el ciclo de vida, etc.) superan los costes de inversión requeridos. Por tanto, para el comprador público son importantes las pruebas de los beneficios potenciales de las nuevas tecnologías en la formulación de la justificación comercial del proyecto para tomar la decisión de inversión. La certificación de las soluciones innovadoras contribuye a asegurar a los compradores públicos de que las nuevas tecnologías cumplen sus promesas.

Asimismo, existe una serie de fuentes de financiación que proporcionan a los compradores públicos incentivos financieros para participar en la contratación de innovación. La financiación específica puede cubrir muchos de los costes adicionales asociados a la contratación de innovación, como el coste de preparación y gestión de la contratación, la consulta preliminar del mercado, las negociaciones, la investigación y desarrollo (p. ej., la creación de prototipos, la ejecución de pruebas y la certificación), la movilización de conocimientos técnicos o jurídicos específicos, la adaptación de los procedimientos administrativos, etc. También podría compensar los costes intangibles derivados del cambio cultural y del cambio de hábitos.

PROGRAMAS NACIONALES Y REGIONALES DE APOYO A LA CONTRATACIÓN DE INNOVACIÓN

Varios países de la UE han establecido programas nacionales o regionales de apoyo a la contratación de innovación. Por lo general, estos proporcionan alguna financiación a los compradores públicos para la preparación o la puesta en marcha de contrataciones de innovación para compensar algunos de los riesgos que conllevan este tipo de soluciones. Por ejemplo, el programa de contratación de innovación de Finlandia ya ha prestado apoyo a más de setenta contrataciones. La región italiana de Lombardía ha incluido la contratación precomercial y la contratación pública de soluciones innovadoras como un objetivo político en su legislación regional y ha asignado financiación para organizar convocatorias regulares destinadas a recabar las necesidades de innovación de los compradores públicos de la región para, seguidamente, poner en marcha nuevas contrataciones.

La información detallada puede consultarse en:

<https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/innovation-procurement-initiatives-around-europe>

<http://www.regione.lombardia.it/wps/portal/istituzionale/HP/DettaglioRedazionale/servizi-e-informazioni/imprese/ricerca-e-innovazione-per-le-imprese/appalti-pre-commerciali>

REGÍMENES DE FINANCIACIÓN DE LA UE

La UE apoya la contratación de innovación a través de varios programas de financiación.

El principal programa de la UE en apoyo de la investigación y la innovación, Horizonte 2020,

financia regularmente convocatorias de acciones de coordinación y apoyo (que financian actividades de coordinación y actividades de colaboración en red para preparar futuras contrataciones de innovación), convocatorias de acciones de contrataciones precomerciales (CPC) (que también cofinancian los costes de la contratación de soluciones de investigación, desarrollo y ensayo de soluciones innovadoras) y convocatorias de acciones de contratación pública de soluciones innovadoras (CPI) (que también cofinancian los costes de contratación y despliegue de soluciones innovadoras).

Aquí se puede consultar un resumen de todas las contrataciones de innovación financiadas hasta el momento:

<https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/eu-funded-projects>

Más información sobre el apoyo de Horizonte 2020 a la contratación de innovación:

http://ec.europa.eu/research/participants/docs/h2020-funding-guide/cross-cutting-issues/innovation-procurement_en.htm

<https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/innovation-procurement>

El programa de la UE de apoyo a las pequeñas y medianas empresas (pymes) – COSME (<https://ec.europa.eu/easme/en/cosme>) proporciona financiación para proyectos innovadores en los que participan pymes.

Los Estados miembros de la UE y sus regiones también pueden cofinanciar las contrataciones de innovación, incluidas las contrataciones precomerciales, con cargo a los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (Fondos EIE) en el contexto de sus estrategias de especialización inteligente. Consulte la guía específica en la que se explica cómo se puede hacer uso de la contratación de innovación en el marco de los Fondos EIE en coordinación con la financiación de Horizonte 2020:

http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/synergy/synergies_es.pdf.

Para ver ejemplos de proyectos de contratación de innovación financiados por los Fondos EIE, visite: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/good_practices/GP_fiche_30.pdf.

EJEMPLO: EL PROGRAMA DE APOYO A LA CONTRATACIÓN DE INNOVACIÓN CON CARGO A LOS FONDOS EIE DE LITUANIA

En 2017, se pusieron en marcha en Lituania quince contrataciones precomerciales (CPC) tras la primera convocatoria del programa de apoyo a las CPC del gobierno de 2016. El programa de apoyo está cofinanciado por los Fondos EIE. En 2017, se lanzó una segunda convocatoria para invitar a los compradores públicos lituanos a presentar ideas novedosas para los nuevos proyectos de contratación precomercial.

La información detallada puede consultarse en:

<https://www.interregeurope.eu/ecoris3/news/news-article/1607/the-start-of-pre-commercial-procurement-in-lithuania>

En el futuro, podrían explorarse mecanismos de gestión del riesgo, como sistemas de seguro o garantía.

3 ATRAER INNOVADORES

Atraer a innovadores, en particular empresas emergentes de alta tecnología y pymes, representa uno de los principales retos de la contratación de innovación. En algunos sectores, estas empresas dependen en gran medida de que los compradores públicos adopten sus soluciones innovadoras²⁰,

²⁰ La demanda privada es muy baja en algunos sectores (carreteras, gestión del tráfico, gestión de residuos, etc.). Los mercados de contratación pública suelen ser los principales o las únicas salidas sus soluciones.

mientras que es posible que los compradores públicos necesiten su potencial de innovación para prestar servicios públicos de vanguardia. Al mismo tiempo, las empresas emergentes y las pymes con frecuencia carecen de las capacidades robustas y la trayectoria de rendimiento que generalmente exigen los compradores públicos.

Los compradores públicos pueden sopesar dos vías principales: adaptar el procedimiento de contratación estos innovadores (3.1) y movilizar a los agentes de innovación (3.2).

3.1 Abrir las puertas a la contratación pública también a los innovadores más pequeños

En virtud de los principios del Tratado, todas las contrataciones de innovación, por encima o por debajo de los umbrales de la contratación pública, deben abrirse a los operadores económicos de todos los tamaños. No obstante, las contrataciones de innovación atraen más a las pequeñas empresas innovadoras que las contrataciones públicas de productos disponibles. Las normas sobre contratación pública de la UE de 2014 permiten a los compradores públicos diseñar procedimientos que se adapten no solo a las grandes empresas, sino también a los proveedores innovadores más pequeños.

3.1.1 Reducción de la carga administrativa

La carga burocrática suele disuadir a las pymes y a las empresas emergentes de participar en los procedimientos de contratación pública. En función del Estado miembro y del poder adjudicador, deben presentar, junto con su oferta, certificados administrativos que acrediten su capacidad legal, así como su capacidad económica y financiera, para a la verificación de los criterios de exclusión y de selección.

Con las nuevas normas de la UE se simplificaron estos requisitos. En la actualidad, los licitadores pueden presentar una autodeclaración indicando el cumplimiento de todos los requisitos administrativos. Además, solo deben presentar los certificados que confirmen su autodeclaración si su oferta se evalúa como la mejor. Reunir los certificados justo antes de firmar el contrato es económicamente más razonable que hacerlo al inicio del procedimiento.

Con el documento europeo único de contratación (DEUC)²¹, que es la versión electrónica de esta autodeclaración de los interesados, el proceso se simplifica aún más. El DEUC permite reutilizar los datos con vistas a que los licitadores puedan rellenar más rápidamente la solicitud. Se trata de una simplificación importante, tanto para los compradores públicos como para los licitadores.

Este nuevo enfoque se simplificará aún más para los compradores públicos cuando los Estados miembros incorporen el DEUC²² a sus marcos jurídicos y a sus plataformas de contratación pública electrónica interoperables. Los servicios del DEUC ya funcionan en varios Estados miembros en 2018, a los que se sumarán más en un futuro. El DEUC es una lista de los posibles elementos de la autodeclaración de los interesados que se pueden exigir para participar en los procedimientos públicos. Los compradores públicos seleccionan los requisitos pertinentes para cada procedimiento, a los que el licitador debe responder.

En un sistema más integrado de contratación electrónica y de administración electrónica²³, se recomienda utilizar enlaces electrónicos entre el DEUC y los registros electrónicos del estado que generan los certificados pertinentes con el fin de aplicar el principio de «solo una vez». En virtud de este principio, los compradores públicos pueden acceder a las pruebas documentales necesarias directamente. Esto evita que el licitador tenga que realizar una presentación manual de

²¹ <https://ec.europa.eu/tools/espd?lang=es>

²² Artículo 59 de la Directiva 2014/24/UE

²³ Contratación electrónica obligatoria a partir de octubre de 2018

la información que los Estados miembros ya albergan en sus sistemas. Junto con el servicio eCertis²⁴, que registra los distintos certificados exigidos en los procedimientos de contratación pública en toda la UE, esto es posible en un contexto transfronterizo.

LOS SERVICIOS DEL DOCUMENTO EUROPEO ÚNICO DE CONTRATACIÓN (DEUC):

Finlandia demuestra su potencial de simplificación

Los servicios del DEUC se prestan actualmente en toda Europa. Algunos ofrecen funciones básicas, como pruebas documentales que acreditan la inexistencia de motivos de exclusión (pago de impuestos y aportaciones a la Seguridad Social, etc.). Sin embargo, existe un número cada vez mayor de servicios que conectan el DEUC con las bases de datos nacionales y con otros servicios de valor añadido. Estos pueden incluir el almacenamiento de los perfiles corporativos con vistas a reducir la carga administrativa para las autoridades y los prestadores.

En Finlandia, el servicio central de licitación electrónica se conectó con ocho bases de datos nacionales durante la implantación del servicio del DEUC. Ahora, las autoridades acceden directamente a la información facilitada por los proveedores, que se almacenará en un perfil corporativo para reutilizarla fácilmente. Además, el proveedor principal puede invitar a los miembros de los consorcios y a los subcontratistas a que rellenen el DEUC directamente desde la plataforma de licitación electrónica. De esta forma, se facilita notablemente la participación de las pymes en proyectos de contratación pública mayores.

La información detallada puede consultarse en:

<https://ec.europa.eu/tools/espdl?lang=es>

www.hanki-palvelu.fi

3.1.2 Ajuste de los criterios de selección

Por lo general, a los operadores económicos se les exigen excesivas garantías financieras para demostrar su solvencia económica. Ocurre que el volumen de negocios exigido es varias veces superior al valor del contrato en cuestión. Tal requisito no garantiza necesariamente una buena ejecución del contrato. Además, tiene el efecto de excluir a todos los posibles licitadores que tienen una facturación menor pero que pueden tener la capacidad necesaria y, lo que es más importante, una solución mejor.

Conforme a las nuevas normas, el volumen de negocios mínimo anual exigido a los operadores económicos no excederá del doble del valor estimado del contrato, excepto en casos debidamente justificados²⁵. Esta norma favorece la participación de empresas emergentes y pymes innovadoras que es muy probable que se hayan establecido recientemente y tengan un volumen de negocios relativamente bajo.

EJEMPLO CREACIÓN DE OPORTUNIDADES PARA LAS PYMES:

Drones y equipos de protección individual para la lucha contra incendios forestales en Bulgaria y Serbia

¿Por qué se consideró una solución innovadora?

Las ciudades de Kula, en Bulgaria, y Boljevac, en Serbia, querían comprar vehículos especiales, drones de vigilancia y equipos de protección individual para luchar contra los incendios forestales. Conscientes de que en este ámbito las pymes innovadoras pueden ofrecer soluciones de buena calidad, los compradores públicos querían asegurarse de que pudieran acceder a la contratación.

²⁴ <https://ec.europa.eu/tools/ecertis/search>

²⁵ Artículo 58, apartado 3, segundo guion, de la Directiva 2014/24/UE.

¿Qué se hizo de forma distinta?

Ambas ciudades publicaron licitaciones similares. El volumen de negocios mínimo exigido en virtud de los criterios de capacidad financiera equivalía al valor de su oferta (no más). El volumen de negocios anual medio del licitador durante los tres últimos ejercicios cerrados debía superar el valor de su oferta.

Dado que los compradores también dividieron los contratos en lotes, el valor total del contrato se dividió entre los distintos lotes (vehículo, dron y equipo de protección individual), por lo que el requisito de capacidad financiera era factible para las pymes.

¿Cuál fue el resultado?

Este enfoque permitió a pymes resultar adjudicatarias de los contratos para el suministro de equipos innovadores.

La información detallada puede consultarse en:

<http://obshtina-kula.com/bg/?p=1915>

<https://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:222939-2017:TEXT:ES:HTML&tabId=1> (para Kula)

<https://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:433112-2017:TEXT:ES:HTML&tabId=1>

<https://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:99979-2018:TEXT:ES:HTML&tabId=1> (para Boljevac)

(Cofinanciado por el Programa Transfronterizo Interreg-AIP Bulgaria-Serbia)

3.1.3 División de contratos en lotes

Otra forma de atraer a los innovadores es dividir los contratos públicos en lotes. El tamaño de cada lote puede ser equiparable a las capacidades operativas de las empresas emergentes y de las pymes innovadoras. El uso de lotes también permite reducir la dependencia de determinados proveedores, incluso en casos de prestadores predominantemente grandes. En estos casos, el comprador público puede establecer requisitos de interoperabilidad o normas abiertas para interconectar distintos bloques de un sistema que los proveedores suministran en distintos lotes. A este respecto, en el contrato formalizado con el proveedor se deben establecer las normas sobre el uso futuro de cualquier nuevo derecho de propiedad intelectual resultante del proyecto.

En virtud de las nuevas normas de la UE, se espera que los compradores públicos consideren la posibilidad de crear lotes en todos los contratos públicos²⁶. En la práctica, deben encontrar el equilibrio correcto entre dos consideraciones: el uso de lotes para facilitar la participación de los proveedores innovadores más pequeños y para promover el paso a soluciones interoperables más abiertas por un lado, y la reducción de su propia carga administrativa mediante la contratación de un único contratista que se ocupe de todas las tareas.

EJEMPLO OPORTUNIDADES PARA LAS PYMES EN EL SENO DE PROYECTOS MÁS GRANDES:

Centros de gestión del tráfico preparados para el futuro para Inglaterra y los Países Bajos

¿Por qué se consideró una solución innovadora?

Las autoridades viarias neerlandesa e inglesa, Rijkswaterstaat y Highways England, querían avanzar hacia una plataforma de software modular abierto para su nueva generación de centros de gestión del tráfico. El objetivo era erradicar la dependencia de determinados proveedores y allanar el camino para que las empresas innovadoras más pequeñas pudieran prestar nuevos servicios innovadores.

²⁶ Artículo 46 de la Directiva 2014/24/UE

¿Qué se hizo de forma distinta?

Con vistas a cumplir su objetivo, los compradores públicos lanzaron dos procedimientos de contratación conjunta que se ejecutaron en paralelo:

- 1) una contratación pública para sustituir su plataforma de software a medida por una nueva con interfaces abiertas;
- 2) una contratación precomercial para desarrollar nuevos módulos de gestión del tráfico innovadores que se ejecutaran en la nueva plataforma abierta. Al objeto de garantizar una competencia suficiente y la interoperabilidad entre los distintos módulos, los compradores públicos dividieron la contratación precomercial en lotes por módulo.

¿Cuál fue el resultado?

La primera contratación generó una sana competencia entre los grandes proveedores existentes para abrir la plataforma de software subyacente. Con la segunda contratación de servicios de investigación y desarrollo, entraron en este mercado más pymes, incluidas algunas pymes que nunca antes habían participado en el ámbito de la gestión del tráfico.

Esto dio lugar a la creación de excelentes módulos nuevos para i) la gestión avanzada de redes distribuidas que reducen los atascos de tráfico y las emisiones de CO₂, ii) la predicción y la prevención de accidentes de tráfico que contribuyen a mejorar la seguridad vial, y iii) los sistemas de transporte inteligente cooperativos que facilitan la introducción de coches inteligentes y de otras innovaciones tecnológicas.

Además, este enfoque basado en la arquitectura modular abierta fue el referente para generar ahorros de costes del 20 %.

La información detallada puede consultarse en:

<http://charmprogramme.com>

3.1.4 Usar normas, datos abiertos, interfaces abiertas y software de código abierto

Otra forma de abrir ecosistemas es usar normas, datos abiertos, interfaces abiertas y software de código abierto. Estos pueden crear un espacio que permita a los innovadores más pequeños desempeñar un papel en grandes proyectos o resultar adjudicatarios de contratos en solitario y ampliar su empresa. No obstante, los contratos deben establecer las normas para acceder a los derechos de propiedad intelectual preexistentes necesarios para concluir el proceso de innovación y acceder a los derechos de propiedad intelectual nuevos generados por el proceso de innovación.

EJEMPLO CONTRATACIÓN DE UN PROCESO DE INNOVACIÓN ABIERTO:

Una red inteligente para la «ciudad de la luz»

¿Por qué se consideró una solución innovadora?

La ciudad de Eindhoven, en los Países Bajos, deseaba mejorar la calidad de vida en la ciudad, así como su reputación como «ciudad de la luz».

¿Qué se hizo de forma distinta?

En lugar de adquirir un producto o una solución específicos, el Ayuntamiento contrató un proceso de innovación abierta. Este nuevo enfoque se basó en un proyecto que describía las ambiciones de la ciudad hasta 2030. Fue impulsado por una cooperación continua entre un proveedor de servicios, ciudadanos, instituciones de investigación y el Ayuntamiento. Básicamente, los usuarios participaron en un «laboratorio vivo» para determinar los cambios que el comprador no podía anticipar al principio y responder a ellos.

El proceso de contratación consistió en una consulta de mercado, un diálogo competitivo (en tres rondas consecutivas, con tres consorcios preseleccionados), una fase de licitación y una fase previa a la adjudicación para validar al adjudicatario. Uno de los criterios de selección era el

«poder innovador», que incluía las visiones, la estrategia y la experiencia en la aplicación de innovación abierta. El proceso de selección se basó en una metodología de la «mejor oferta».

¿Cuál fue el resultado?

La ciudad formalizó una asociación para la innovación. El proveedor único desarrolló un sistema «abierto» de sistemas de alumbrado en espacios públicos con un diseño inteligente y conectado. Se utiliza (o se puede utilizar) para que otros proveedores innovadores, incluidas las empresas emergentes y las pymes innovadoras, puedan prestar múltiples servicios para seguir innovando.

La información detallada puede consultarse en:

<https://www.jouwlichtop040.nl>

EJEMPLO CAPACITAR A LAS EMPRESAS EMERGENTES PARA EL CRECIMIENTO:

Preservación del patrimonio cultural en archivos digitales de código abierto innovadores

¿Por qué se consideró una solución innovadora?

Instituciones culturales nacionales, archivos audiovisuales, bibliotecas públicas e instituciones encargadas del patrimonio local de Suecia, Bélgica, Irlanda, Países Bajos, Alemania, España, Estonia y Grecia deseaban abordar el mismo reto: mejorar la calidad de los archivos digitales en los que se preserva contenido digital para el futuro a largo plazo, con el fin de prevenir la degeneración de la calidad del almacenamiento de los datos con el paso del tiempo.

¿Qué se hizo de forma distinta?

Juntos contrataron los servicios de investigación y desarrollo de varias empresas con vistas a crear nuevas herramientas de código abierto normalizadas que ayudarán a los archivistas a garantizar que todos los archivos cumplan los requisitos que permiten su preservación a largo plazo.

¿Cuál fue el resultado?

Los proveedores contratados fueron pequeñas empresas innovadoras, principalmente empresas emergentes. De las seis empresas que participaron en el procedimiento de contratación pública, tres desarrollaron herramientas innovadoras que i) contribuyen a la reducción de los costes; y ii) mejoran de la precisión y la calidad general de la digitalización y la preservación a largo plazo del contenido digital.

Instituciones encargadas del patrimonio de otras partes del mundo, incluso de EE. UU., utilizan algunas de las soluciones más avanzadas desarrolladas por estas empresas emergentes.

La información detallada puede consultarse en:

<http://www.preforma-project.eu>

3.1.5 Diseñar sistemas de pago favorables a las pymes

Las empresas emergentes y las pymes innovadoras necesitan pagos anticipados y regulares, ya que carecen de las reservas financieras que tienen las empresas más grandes. Los compradores públicos pueden diseñar varios sistemas de pago, dependiendo de si una pyme es un contratista directo o un subcontratista.

En el caso de un contratista directo, los pagos anticipados podrían constituir un factor decisivo para favorecer la participación de las pymes.

En el caso de un subcontratista, los Estados miembros pueden exigir a los compradores públicos que efectúen el pago directo a los subcontratistas. Con esta cadena de pago más corta, los subcontratistas, p. ej., las empresas emergentes o las pymes innovadoras, recibirán el pago antes. También evitarán el riesgo de morosidad en caso de alguna deficiencia por parte del contratista principal.

Cuando los pagos directos no sean la opción más apropiada, se puede apoyar a los subcontratistas de otras formas, por ejemplo, incentivando a los contratistas principales para que acorten los periodos de pago.

ESTIMULAR A LAS EMPRESAS EMERGENTES CON PAGOS EN LOS PLAZOS ESTABLECIDOS

Provisión de pagos anticipados

La ciudad de París advirtió que los sistemas de pago habituales, consistentes en pequeños pagos intermedios y un gran pago final a la conclusión de la contratación, constituían una barrera para la participación de las pymes. Al objeto de animar a las empresas emergentes y las pymes innovadoras a participar en las licitaciones públicas, la ciudad de París incrementó los pagos anticipados del 5 al 20 % en 2017.

La información detallada puede consultarse en:

https://www.paris.fr/professionnels/l-entreprise-au-quotidien/achats-et-marches-publics-3526#la-politique-fournisseur_1

Desalentar la morosidad

Conforme al Código de contratos públicos español, los poderes adjudicadores pueden incluir entre los criterios de evaluación de la capacidad financiera el periodo medio de pago a los subcontratistas. En 2016, la ciudad de Madrid incluyó en el contrato para la recogida de residuos una penalización por impago a los subcontratistas, que podía ascender al 50 % de la cuantía adeudada.

La información detallada puede consultarse en:

https://www.boe.es/legislacion/codigos/codigo.php?id=031_Codigo_de_Contratos_del_Sector_Publico&modo=1

3.2 Movilizar a los agentes de innovación

Los vínculos entre las empresas emergentes que ofrecen soluciones innovadoras y las pymes innovadoras, de una parte, y los compradores públicos, de otra, suelen ser débiles y no surgen de forma espontánea. Los agentes de innovación pueden ayudar a crearlos o reforzarlos.

El agente de innovación puede ser una institución con la capacidad y el propósito de ajustar la innovación emergente a una necesidad en el lado de la demanda. El agente puede formar parte del ciclo de vida total de la innovación y ser una fuerza motriz para la contratación pública de soluciones innovadoras. Puede participar activamente en la canalización de ideas desde los posibles prestadores de soluciones innovadoras hasta las redes de posibles compradores públicos de soluciones innovadoras, ya sean ciudades, hospitales, autoridades de protección civil o cualquier otro comprador público pertinente. A la inversa, puede comunicar las necesidades de los compradores públicos a la industria correspondiente. Los agentes de innovación pueden asimismo facilitar la preparación de ideas innovadoras para procedimientos de contratación pública.

Entre sus tareas se incluyen:

- asesorar a los compradores públicos sobre cómo definir sus necesidades para que estas se puedan satisfacer a través de la contratación de innovación;
- organizar en redes a los compradores públicos interesados en la contratación de innovación para compartir conocimientos, intercambiar buenas prácticas y comunicarse con el mercado (p. ej., consulta de mercado, compromiso conjunto para futuras contrataciones de innovación);

- identificar soluciones innovadoras prometedoras que satisfagan las necesidades de los compradores públicos. Por lo general, tales soluciones tienen potencial para la comercialización y la ampliación de la innovación rompedora, en lugar de la innovación progresiva.

En función de su modelo de negocio, también pueden facilitar el acceso a la financiación y ayudar a gestionar los derechos de propiedad intelectual.

Los agentes de innovación no deben actuar como vendedores de propuestas no solicitadas a los compradores públicos, ni como sustitutos de estos últimos. Los compradores públicos siguen siendo los responsables de que todo el procedimiento –la participación en el mercado y la propia ejecución de la contratación²⁷– sea abierto, transparente y no discriminatorio.

EL AGENTE DE INNOVACIÓN EN EUROPA

TekesMatch en Finlandia

Una reciente innovación finlandesa, TekesMatch, es un software de cotejo semántico que emparejará en minutos a los inversores con los innovadores. Antes de que existiera esta innovadora herramienta, esto solía llevar tres semanas. TekesMatch se inventó con ayuda de un concurso de diseño y un hackatón. La facilitación de la inversión con este tipo de software abre la puerta a muchas oportunidades de crecimiento para las empresas emergentes.

La información detallada puede consultarse en:

<http://www.aalto.fi/en/current/news/2017-03-06/>

<https://www.twobirds.com/en/news/press-releases/2017/finland/tekesmatch>

Plataforma de emparejamiento austriaca

La misión del Centro de Competencia para la Innovación en la Contratación Pública de Austria (IÖB-Servicestelle) es «construir el puente entre los compradores públicos y los prestadores». Para facilitar esta idea, IÖB-Servicestelle lanzó una plataforma digital que los compradores públicos cada vez utilizan más como parte de sus actividades habituales de estudios de mercado.

La plataforma ofrece información, incluso datos de contacto, sobre un amplio abanico de productos y servicios innovadores, que son evaluados por expertos independientes y están listos para su uso en el sector público. Asimismo, la plataforma brinda a los compradores públicos la opción de publicitar sus últimos desafíos al objeto de consultar al mercado sobre nuevas ideas y conceptos.

En 2018 se ofrecen en línea más de cien soluciones innovadoras pertenecientes a categorías de productos como la TI, la energía, la movilidad, la gestión de instalaciones o la sanidad, y los proveedores se pueden poner en contacto con los compradores públicos. Entretanto, más de una docena de compradores públicos han publicado los desafíos a los que se enfrentan en ámbitos como la automatización, el marketing y las relaciones públicas, la tecnología de sensores y la gestión de instalaciones. Han recibido más de 230 ideas distintas del mercado.

La información detallada puede consultarse en:

www.innovationspartnerschaft.at

Proyecto piloto europeo de agentes de innovación

²⁷ Incluso aunque parte de ella sea ejecutada por un agente de innovación en su nombre.

En 2017, la Comisión Europea lanzó un proyecto piloto para que un agente de contratación de innovación desarrollara y aplicara un método sostenible para la facilitación de la contratación pública de innovación. La atención se centrará en un amplio abanico de temas relacionados con la sostenibilidad ambiental y con la eficiencia energética en el seno del mercado único europeo.

El objetivo general de esta convocatoria de propuestas es establecer un agente de contratación de innovación que reúna a los compradores públicos, los proveedores de soluciones innovadoras (con atención especial a las pymes y las empresas emergentes), los inversores y los investigadores, y contribuya a facilitar los vínculos comerciales entre ellos.

La información detallada puede consultarse en:

<https://ec.europa.eu/easme/en/cos-linkpp-2017-2-02-innovation-procurement-broker-creating-links-facilitation-public-procurement>

4 ATRAER LA INNOVACIÓN

Una vez abierta la puerta a todos los tipos de posibles innovadores, los compradores públicos se pueden centrar en atraer la innovación dentro de cada procedimiento de contratación pública.

A dicho procedimiento se pueden incorporar muchas herramientas, entre ellas los procedimientos abierto y restringido ampliamente utilizados (4.1). Algunos procedimientos de contratación pública alternativos también pueden favorecer la innovación, como el procedimiento de licitación con negociación, el diálogo competitivo, el concurso de proyectos, la asociación para la innovación o el enfoque de contratación precomercial (4.2).

La elección del procedimiento y las especificaciones técnicas quedan en manos de los compradores públicos. En última instancia, la innovación eficaz dependerá de sus decisiones. Lo que sigue a continuación no es una receta única que sirva para todos los casos. Se trata más bien de un conjunto de herramientas flexible para inspirar nuevos enfoques que son posibles en virtud de las normas de la UE modernizadas.

4.1 Herramientas favorables a la innovación para todos los tipos de procedimientos

En esta sección se describen las opciones disponibles para todos los proyectos de contratación pública. Tanto el comprador público como el mercado de proveedores empezarán a observar los beneficios con una inversión relativamente pequeña en la preparación y la organización del procedimiento público de una forma favorable a la innovación.

4.1.1 Evaluación de las necesidades

Antes de redactar las especificaciones técnicas, los compradores públicos deben llevar a cabo una extensa evaluación de las necesidades, con el fin de definir el problema que hay que resolver. Este paso podría considerarse superfluo, puesto que el propósito del procedimiento de contratación pública normalmente es obvio, pero, de hecho, este es el momento crucial en el que se puede originar la incorporación de la innovación. En lugar de limitarse a sustituir equipos obsoletos por más de lo mismo, o a renovar los contratos de servicio vencidos, el comprador público lleva a cabo un análisis funcional de las necesidades de la organización y de sus socios/usuarios e identifica los problemas o las áreas de mejora. Este análisis revelará si los equipos y los servicios usados hasta el momento siguen siendo los más apropiados.

EJEMPLO ESCUCHAR A LOS USUARIOS DE SERVICIOS PÚBLICOS:

Puerto inteligente de Tallin

¿Por qué se consideró una solución innovadora?

La Autoridad Portuaria de Tallin, Estonia, quería comprar un nuevo sistema de control electrónico para los pasajeros y los vehículos de carga, a fin de abordar el reto de gestionar el tráfico creciente.

¿Qué se hizo de forma distinta?

Al objeto de identificar sus necesidades, el comprador público llevó a cabo cuarenta entrevistas con pasajeros, seis entrevistas con conductores, dos entrevistas con representantes de empresas de transbordadores, dos entrevistas con proveedores de servicios de estiba y cuatro entrevistas con empleados del puerto.

¿Cuál fue el resultado?

La evaluación de las necesidades de los usuarios permitió al comprador público contratar una solución innovadora que aborda el proceso completo del viaje para coches y camiones, desde el registro previo en línea hasta el registro y una gestión del tráfico totalmente automática que dirige a los vehículos al buque.

La información detallada puede consultarse en:

<http://www.portof tallinn.com/smart-port>

EJEMPLO EVALUAR LAS NECESIDADES REALES EN LUGAR DE COMPRAR MÁS DE LO MISMO:

Avance de Malta hacia la computación en la nube

¿Por qué se consideró una solución innovadora?

Al final de la vida útil de un dispositivo de almacenamiento de datos, los compradores públicos suelen publicar una licitación para otro contrato de suministro público para un servidor de datos similar. Puede que esta no sea la mejor forma de abordar las necesidades actuales, que podrían ser distintas de las del pasado.

¿Qué se hizo de forma distinta?

El gobierno maltés está avanzando hacia la infraestructura basada en la nube de cara a optimizar el almacenamiento de datos del gobierno. Los compradores públicos evalúan sus necesidades de almacenamiento de datos en términos de capacidad, seguridad, condiciones de acceso para las distintas categorías de usuarios (p. ej., trabajo en plantilla frente a teletrabajo), la movilidad, etc. También pueden sopesar soluciones alternativas, como un centro de datos compartido con otras administraciones o soluciones en la nube. Además de ahorrar costes en *hardware* y mantenimiento, el almacenamiento de datos en la nube también contribuye a mejorar la portabilidad de los datos y, por ende, la movilidad de los trabajadores.

La información detallada de la estrategia maltesa se puede consultar en:

<https://procurement.mta.gov.mt/open-calls/t04717-on-premise-private-cloud-enabling-infrastructure-and-software>

(Proyecto financiado por los Fondos Estructurales Europeos)

La definición de las necesidades exige tomar una distancia suficiente de la solución actual para evaluarla con la máxima imparcialidad. Es importante mantener la mente abierta sobre la introducción de modificaciones o la sustitución de todas las soluciones existentes. En algunos casos, puede ser necesario un cambio organizativo profundo, en especial si los flujos de trabajo se han automatizado. En la práctica, la evaluación de las necesidades puede llevar a considerar un tipo de contrato distinto del establecido, es decir, plantearse que para las nuevas tecnologías o procesos podría ser más adecuado un contrato de servicios o un contrato combinado (suministro y servicios) que un contrato de suministro.

Con vistas a dar cabida a las nuevas tendencias e incrementar la objetividad, la evaluación de las necesidades podría realizarse con base en un contrato de servicios públicos por parte de entidades externas o proveedores potenciales que dispongan de la pericia necesaria. Al objeto de evitar el

tratamiento preferente, toda la información intercambiada se debe publicar o comunicar al resto de los posibles licitadores²⁸. La optimización de los costes y el incremento de la eficiencia del servicio público deben contrarrestar el coste de dicho servicio.

4.1.2 Consulta preliminar del mercado

Una vez que sus necesidades están claras, los compradores públicos pueden analizar el mercado en busca de soluciones. Es posible que las soluciones innovadoras adecuadas ya existan o que pudieran lograrse mediante la adaptación o la combinación de las existentes. También es posible que el mercado pueda desarrollar una solución innovadora a tiempo si tiene la oportunidad de hacerlo. El propósito principal de la consulta preliminar del mercado²⁹ es, por tanto comprobar el estado de la técnica.

Mediante la adición de un artículo especial sobre las consultas preliminares del mercado, la Directiva 2014/24/UE modernizada institucionalizó el antiguo «diálogo técnico» mencionado en el considerando 8, de la Directiva 2004/18/CE, para incrementar la seguridad jurídica de los compradores públicos al consultar al mercado antes de redactar las especificaciones técnicas.

Esta consulta del mercado puede adoptar varias formas, como reuniones personales o en línea, o cuestionarios. Dichas reuniones se pueden complementar con presentaciones y ensayos de muestras que permitan a los usuarios finales verificar la idoneidad de las soluciones propuestas. También pueden tenerse en cuenta métodos menos convencionales, como los concursos, los encuentros de programadores, los mercados de ideas o los proyectos de innovación por categoría.

EJEMPLO CONSULTAS PRELIMINARES DEL MERCADO BASADAS EN WEB PARA EQUIPOS MÉDICOS:

Instituto de enfermedades cardiovasculares de Eslovaquia oriental (VÚSCH)

¿Por qué se consideró una solución innovadora?

En calidad de centro médico especializado, el VUSCH necesitaba un método para comunicarse con los proveedores sobre sus necesidades especiales de equipos médicos. En 2015, el VUSCH desarrolló su propio sitio web para llevar a cabo consultas preliminares del mercado con los proveedores de equipos médicos. El objetivo principal era racionalizar la fase preparatoria de la contratación pública y reforzar su eficacia.

¿Qué se hizo de forma distinta?

Esta herramienta electrónica concede al público en general acceso a todo el proceso de consulta, con lo que se garantiza la transparencia y la participación. Los participantes interesados pueden formular preguntas o enviar comentarios electrónicos sobre las consultas en curso de una forma muy sencilla. Lo más importante es que la herramienta en línea reduce significativamente la duración de las consultas del mercado anteriores, de ciento ochenta días a aproximadamente noventa días.

¿Cuál fue el resultado?

Gracias a la comunicación efectiva, la herramienta basada en la web permite al centro médico determinar los parámetros apropiados, evitar el establecimiento de criterios discriminatorios, garantizar una participación elevada y obtener una mejor relación calidad-precio, así como significativas reducciones del precio de las ofertas. Asimismo, sirve como herramienta para incrementar la transparencia y generar interés por participar en la licitación.

La información detallada puede consultarse en:

²⁸ Artículo 41 de la Directiva 2014/24/UE

²⁹ Artículo 40 de la Directiva 2014/24/UE

<http://www.vusch.sk/pripravne-trhove-konzultacie>

http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/good_practices/GP_fiche_22.pdf

En cualquier caso, la consulta debe ser transparente y no discriminatoria, es decir, sin que se concedan privilegios a un producto, una tecnología o un proceso sobre el resto. En la era digital actual, para anunciar una consulta preliminar del mercado y divulgar la información relacionada esencial y las conclusiones parece más apropiada una plataforma electrónica en la que se publiquen anuncios a escala de la UE o nacional.

Habida cuenta de que las soluciones innovadoras inevitablemente entrañan incertidumbre y posibles desviaciones, es esencial iniciar lo antes posible un proceso de consulta. En contrataciones repetitivas, puede que merezca la pena mantener la consulta preliminar del mercado como un proceso continuo.

EJEMPLO UN ENFOQUE PROACTIVO DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA:

Telemedicina que salva vidas en las unidades de cuidados intensivos de los hospitales europeos

¿Por qué se consideró una solución innovadora?

Hospitales de los Países Bajos, España, Bélgica y Finlandia perseguían el desarrollo de una plataforma de telemedicina altamente interoperable con fines de teledetección y teleasistencia de pacientes ingresados en la unidad de cuidados intensivos (UCI) con mayor riesgo de morir por síndrome séptico.

¿Qué se hizo de forma distinta?

Los hospitales anunciaron una consulta preliminar del mercado a través de un anuncio de información previa en el diario electrónico de licitaciones (con los resultados publicados también posteriormente en línea). La consulta del mercado se llevó a cabo mediante varias reuniones personales completadas con un cuestionario en línea. Este enfoque proporcionó a los compradores públicos mucha información sobre el estado de la técnica, confirmó que el presupuesto previsto para la contratación era adecuado y puso de manifiesto la información adicional necesaria.

¿Cuál fue el resultado?

La contratación precomercial ulterior proporcionó algoritmos novedosos y mejores soluciones de detección de riesgos, que permiten un diagnóstico más temprano y contribuyen notablemente a la mejora de la eficiencia de la UCI. Esto condujo a una reducción del 25 % de la mortalidad por síndrome séptico y redujo la duración de la estancia en el hospital entre un 20 y un 50 %.

Los hospitales han ampliado el grupo de compradores para que una contratación subsiguiente despliegue estas soluciones innovadoras de forma generalizada en toda Europa. Han lanzado una nueva consulta abierta del mercado para que este procedimiento de contratación se mantenga actualizado sobre los últimos avances del estado de la técnica.

La información detallada puede consultarse en:

<http://www.thalea-pcp.eu/market-consultation>

<http://www.thalea-pcp.eu/thalea-2-ppi-overview>

<https://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:69348-2018:TEXT:ES:HTML&tabId=1>

4.1.3 Especificaciones técnicas

Una consulta del mercado adecuada permite a los compradores públicos comprender mejor las soluciones existentes, sus parámetros, sus propiedades especiales y sus indicadores mensurables. Esto les puede ayudar a redactar especificaciones técnicas mejores, lo que permitirá competir a las soluciones más eficientes e innovadoras, incluidas las nuevas, y ofrecer al comprador público el mejor beneficio. En términos concretos, los compradores públicos pueden redactar las

especificaciones técnicas con carácter prescriptivo o funcional. Cada uno de estos métodos tiene determinadas ventajas; sin embargo, las exigencias funcionales son mucho más favorables a la innovación.

4.1.3.1 Requisitos descriptivos

Son muy pocas las probabilidades de que las especificaciones técnicas descriptivas estimulen al mercado para concebir una solución innovadora. En el mejor de los casos, reflejarán las capacidades actuales del mercado. En caso de que las especificaciones técnicas descriptivas estén por encima de la oferta actual del mercado, el comprador público corre el riesgo de no recibir respuesta.

Las especificaciones técnicas descriptivas pueden no ser lo suficientemente amplias como para permitir una competencia leal entre soluciones basadas en distintos tipos de tecnologías, procesos o aplicaciones. Existe un riesgo elevado de favorecer a una concreta. Esto podría poner en peligro el procedimiento de contratación pública a causa de las reclamaciones de revisión. Por lo tanto, los compradores públicos tienen un interés adicional en comprobar la tecnología disponible antes de redactar las especificaciones a través de una consulta preliminar del mercado.

A través de especificaciones técnicas descriptivas, el comprador público prescribe la solución detallada y asume plenamente la responsabilidad de sus niveles de calidad y rendimiento. Algunos operadores económicos pueden ofrecer una solución sustancialmente superior a los requisitos mínimos establecidos en las especificaciones técnicas descriptivas. No obstante, es improbable que esto ocurra: es más probable que triunfe una solución más económica y menos innovadora, pero que se ajuste a los requisitos mínimos. Esto deja poco margen de maniobra para la innovación en un procedimiento basado en la relación calidad-precio.

Las especificaciones técnicas descriptivas son más apropiadas cuando el poder adjudicador conoce a la perfección el potencial del mercado. Incluso en esos casos, dejar una parte del rendimiento abierto al proceso de innovación podría ayudar a obtener el resultado solicitado.

EJEMPLO UN USO EFICAZ DE LAS ESPECIFICACIONES DESCRIPTIVAS:

Construcción del museo Guggenheim de Bilbao

¿Por qué se consideró una solución innovadora?

El museo Guggenheim de Bilbao se encuentra entre los edificios más icónicos de Europa. Las especificaciones técnicas detalladas de Frank Ghery prescribieron la forma, el tamaño y los materiales exactos que debían utilizarse. La parte más complicada de la construcción era el techo de titanio curvado, la forma y el color, que debían soportar los rigores del sol y del viento.

¿Qué se hizo de forma distinta?

Para hacer posible esta hazaña arquitectónica y ajustarse a las especificaciones, así como a los plazos y las limitaciones, los contratistas utilizaron la innovación en el proceso de producción y construcción. Utilizaron un software avanzado concebido para la industria aeroespacial para calcular el tamaño y para cortar y plegar los paneles de titanio.

¿Cuál fue el resultado?

La digitalización de los procesos de diseño, producción y construcción y el uso de paneles de titanio ultrafinos revolucionaron el mundo de la construcción. Esto ayudó a la empresa que cortó y entregó el techo de titanio a obtener el reconocimiento y el éxito mundiales.

La información detallada puede consultarse en:

<https://www.guggenheim-bilbao.eus/en/the-building/the-construction>

http://www.gastdoz.arch.ethz.ch/pmeyer/Infos/Pollalis/case_Guggenheim.pdf

4.1.3.2 Exigencias funcionales

Las especificaciones técnicas establecidas en términos de exigencias funcionales trasladan al mercado la responsabilidad de obtener mejores resultados. El comprador público establece los requisitos mínimos para evitar recibir ofertas de rendimiento abusivamente bajo, pero no es excesivamente prescriptivo en cuanto a los medios que han de utilizarse para conseguir un resultado deseado. Los operadores económicos gozan de apertura y flexibilidad para lograr el rendimiento óptimo.

Sin embargo, la formulación de las exigencias funcionales correctas y de los criterios para su evaluación sigue constituyendo un desafío que un buen conocimiento del potencial del mercado y las tecnologías más idóneas podrían ayudar a superar. Dicho conocimiento es crucial para establecer requisitos ambiciosos aunque realistas, y puede recabarse a través de una consulta preliminar del mercado.

Podría crearse una plataforma en la que los compradores públicos y los operadores económicos pudieran compartir, comentar y evaluar su experiencia con las especificaciones técnicas funcionales y los criterios de adjudicación³⁰. Aunque la base de datos no proporcionará información «a prueba de balas» desde el punto de vista legal, muchos usuarios han mostrado interés por esta fuente de inspiración.

EJEMPLO CAMBIAR EL ENFOQUE DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA:

El enfoque funcional de la central de compras de la administración italiana

¿Por qué se consideró una solución innovadora?

El objetivo consiste en incrementar las probabilidades de éxito mediante la redacción de especificaciones basadas en el objetivo a alcanzar en lugar de en los medios para alcanzarlo.

¿Qué se hizo de forma distinta?

La central de compras de la administración italiana, CONSIP, aborda la innovación desde un punto de vista funcional. En lugar de comprar sistemas de calefacción o refrigeración, compra «temperatura» para sus clientes. Las especificaciones de la licitación exigen a los prestadores que garanticen condiciones predeterminadas de comodidad, ahorro de energía y reducción de las emisiones de dióxido de carbono. En las especificaciones se incluye una temperatura para el interior de los edificios; la instalación de medidores electrónicos para el control constante de la temperatura en el interior; una evaluación del nivel de consumo óptimo para los servicios de calefacción y energía; y auditorías de energía en cada edificio. El contrato incluye una cláusula de ejecución que exige el ahorro de una cantidad mínima de energía.

¿Cuál fue el resultado?

La energía ahorrada en virtud del contrato marco multiplica por dieciséis la cantidad mínima exigida.

La información detallada puede consultarse en:

http://www.sppregions.eu/fileadmin/user_upload/Resources/POBS_Best_Practice_Report.pdf
<http://www.consip.it/media/news-e-comunicati/consip-vince-il-premio-european-energy-service-award>

4.1.4 Variantes

Los compradores públicos tienen la facultad de permitir ofertas con «variantes»: una o más soluciones alternativas, normalmente basadas en tecnologías o procesos alternativos, pueden acompañar a una oferta que se ajuste estrechamente a las especificaciones técnicas. Los

³⁰ Ya existe un sitio web similar con criterios de contratación pública ecológica:
http://ec.europa.eu/environment/gpp/eu_gpp_criteria_en.htm

proveedores pueden proponer una solución más innovadora junto a una solución tradicional «segura». Esto podría atraer la atención de los compradores públicos gracias a la posibilidad de obtener resultados mejores de los esperados en términos de coste, calidad o flexibilidad. Los compradores públicos podrían incluso exigir la presentación de variantes únicamente (que cumplan los requisitos mínimos). Esto podría facilitar la participación de empresas emergentes y de pymes innovadoras que solo proporcionan una solución innovadora.

En el caso de que los compradores públicos autoricen o prescriban variantes, en los documentos de la contratación se deben indicar los requisitos mínimos de las variantes, incluida su presentación. Es importante dejar claro si un licitador puede presentar variantes por sí solas o como complemento de una oferta (que no es una variante).

Una de las formas más seguras y sencillas de estimular la innovación en el ámbito de la contratación pública es usar variantes. El comprador público solo tiene que autorizar el uso de variantes. En caso de que las variantes más innovadoras no funcionen, un operador económico aún tiene la posibilidad de obtener el contrato con una oferta más conservadora.

El uso de variantes es más eficiente cuando se combina con unos requisitos funcionales y unos criterios de adjudicación que permitan comparar varias soluciones en términos de rendimiento, eficiencia, rentabilidad, versatilidad o durabilidad. En ausencia de estos parámetros, resulta difícil comparar las variantes.

EJEMPLO REDUCIR EL RIESGO A TRAVÉS DE VARIANTES:

Transición gradual de las localidades francesas hacia fuentes de energía renovables

¿Por qué se consideró una solución innovadora?

Las autoridades locales de Bourg-en-Bresse querían favorecer la innovación sin incurrir en gastos adicionales ni asumir riesgos en la búsqueda de un nuevo proveedor de energía.

¿Qué se hizo de forma distinta?

Las especificaciones de la licitación permitían a los proveedores proponer variantes a la oferta de combustible fósil tradicional. Los prestadores tenían la opción de ofrecer también el combustible fósil tradicional.

¿Cuál fue el resultado?

Gracias a las variantes, un proveedor realizó una oferta que incluía un 3 % de biogás con garantías de origen y prácticamente sin coste adicional.

La información detallada puede consultarse en:

http://primes-eu.net/media/12194495/1-case-study-bba-natural-gaz-1_vulc-4.pdf

4.1.5 Criterios de adjudicación

El único criterio de adjudicación mencionado en la legislación modernizada es la oferta económicamente más ventajosa. Un establecimiento inteligente de los criterios de adjudicación a la oferta económicamente más ventajosa, que recompensen tanto la calidad como el precio, encierra un potencial importante para la contratación de innovación.

Los criterios de adjudicación a la oferta económicamente más ventajosa consisten en lo siguiente:

4.1.5.1 Precio

Los compradores públicos pueden decidir usar solo el criterio del precio, si así lo permite su legislación nacional (los Estados miembros tienen la opción de establecer la obligatoriedad de

otros criterios en su incorporación al derecho nacional, p. ej., Escocia)³¹. En este caso, el precio se refiere solamente al valor de compra de los suministros, los servicios y las obras (con independencia de las modalidades de pago). No cubre otros costes relacionados con el uso, el mantenimiento, el reciclado o la eliminación. El uso del precio como único criterio de adjudicación ofrece muy pocas probabilidades de estimular la innovación, salvo que este criterio se aplique en combinación con exigencias funcionales o variantes.

4.1.5.2 Coste

Además del criterio del precio, los compradores públicos también pueden considerar el coste. Este por lo general se refiere al valor monetario de la producción, la adquisición, el uso, el consumo, el mantenimiento, la interconexión, el reciclado o la eliminación del objeto del contrato público. Los compradores públicos deben usar metodologías de cálculo del coste del ciclo de vida accesibles y objetivos para calcularlo.

Una metodología de cálculo del coste apropiada atribuirá valores numéricos significativos a los intereses justificados del comprador público, p. ej., el coste de consumo y de mantenimiento de una flota de vehículos. El valor atribuido a cada componente del coste variará en función de la naturaleza del comprador público y de sus necesidades específicas, p. ej., los vehículos de servicios postales que operan en un entorno urbano requieren una valoración de los criterios distinta de la de los vehículos de servicios de entrega de larga distancia, que circularán por autopistas y por zonas rurales con menos oportunidades de repostar y recibir servicios de reparación.

La combinación de los criterios de adjudicación de precio y coste puede estimular la innovación. Un vehículo innovador podría ofrecer resultados mejores en términos de consumo, energía verde o intervalos de mantenimiento, aunque su precio de compra inicial sea superior al de la oferta estándar. Estos resultados contribuirán a optimizar el coste del ciclo de vida para el comprador público, que no solo recuperará el reembolso inicial, sino que además tendrá la posibilidad de reducir el gasto total durante el ciclo de vida. Entretanto, los operadores económicos podrán vender productos innovadores que de otra forma podrían no encontrar su hueco en el mercado, gracias al reconocimiento de su mejor rendimiento de acuerdo con el criterio del coste.

EJEMPLO OBTENER RESULTADOS MEJORES A TRAVÉS DE UNA METODOLOGÍA DE CÁLCULO DEL COSTE DEL CICLO DE VIDA:

Vehículos más ecológicos para los servicios públicos eslovenos

¿Por qué se consideró una solución innovadora?

La agencia de contratación pública de Eslovenia compra vehículos para ciento treinta entidades públicas. El plan de acción nacional en materia de contratación pública ecológica le obliga a realizar compras «verdes».

¿Qué se hizo de forma distinta?

A la hora de comprar los vehículos, la agencia calcula el coste del ciclo de vida de los vehículos utilizando la metodología común obligatoria para calcular los costes de las emisiones de CO₂

³¹ En los artículos 67 y 68, de la Directiva 2014/24/UE, se ofrecen algunas instrucciones sobre el uso en la práctica de los criterios de la oferta económicamente más ventajosa. Artículo 67, apartado 2, último guion: *Los Estados miembros podrán disponer que los poderes adjudicadores no tengan la facultad de utilizar solamente el precio o el coste como único criterio de adjudicación o podrán limitar la aplicación de ese criterio a determinadas categorías de poderes adjudicadores o a determinados tipos de contratos.*

derivados de la utilización de un vehículo durante su vida útil establecidos en la Directiva sobre vehículos limpios de la UE.

Por ejemplo: El coste de las emisiones de CO₂ derivado de la utilización de un turismo con emisiones de CO₂ de 155 g/km durante su vida útil: 200 000 km x 0,155 kg/km x 0,04 EUR/kg = **31 000,04 EUR** coste de CO₂ imputado derivado de la utilización del vehículo durante su vida útil.

Este valor debe sumarse al precio de compra y a otros gastos de utilización. Los contratos se adjudicarán al vehículo que ofrezca el mejor valor añadido combinando todos los parámetros (precio, coste y emisiones de CO₂).

¿Cuál fue el resultado? Mediante la aplicación del cálculo del coste del ciclo de vida como parte de los criterios de adjudicación y el establecimiento de los requisitos de los niveles máximos de emisiones de CO₂, la agencia eslovena de contratación pública recibe ofertas de vehículos con emisiones de CO₂ más bajas. Esto ha dado lugar a una reducción de las emisiones de entre 3 g/km y 45 g/km por vehículo.

La información detallada puede consultarse en:

https://ec.europa.eu/transport/themes/urban/vehicles/directive_es

http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/news_alert/Issue17_Case_Study40_Slovenia_vehicles.pdf

4.1.5.3 Calidad

Mejor relación calidad-precio es el término utilizado en las normas de la UE modernizadas para definir la relación entre el precio del objeto del contrato público y cualquier criterio que tenga una especial importancia para un comprador público. Los criterios de calidad pueden abarcar aspectos cualitativos, ambientales, sociales o innovadores de los productos, los servicios o las obras. Los compradores públicos gozan de un amplio margen en cuanto a la formulación de estos criterios y la atribución de ponderaciones atendiendo a sus necesidades específicas.

EJEMPLO INCIDIR EN LA CALIDAD EN EL PROCESO DE SELECCIÓN:

Impresoras más ecológicas y fáciles de usar para la Comisión Europea

¿Por qué se consideró una solución innovadora?

La Comisión Europea pretende reducir el impacto de su administración en el medio ambiente natural y mejorar el entorno de trabajo para su personal, incluidos los empleados con necesidades especiales.

¿Qué se hizo de forma distinta?

Las impresoras de oficina solo se tienen en cuenta si cumplen todos los requisitos del programa Energy Star 2.0 y de la Directiva sobre las restricciones a la utilización de determinadas sustancias peligrosas en aparatos eléctricos y electrónicos. También deben permitir el uso de papel 100 % reciclado.

El cálculo del coste de la vida útil se utiliza para sopesar las consideraciones ambientales y minimizar el consumo energético a lo largo del ciclo de vida completo de una impresora hasta su eliminación como residuo.

Las licitaciones obtienen puntos adicionales en la evaluación si reúnen características especiales, como la reducción de los niveles de ruido, la reutilización de cartuchos o una ergonomía idónea para usuarios de sillas de ruedas.

La información detallada puede consultarse en:

<https://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:287253-2016:TEXT:ES:HTML&tabId=1>

Unos requisitos de mejor relación calidad-precio cuidadosamente seleccionados pueden justificar objetivamente el hecho de dar preferencia a productos, servicios o procesos que gracias a sus

características innovadoras encajan mejor con la ética y con las necesidades del comprador público.

EJEMPLO APLICACIÓN DE UNA PERSPECTIVA HOLÍSTICA AL PROCESO DE CONTRATACIÓN PÚBLICA:

Compra de pañales para la incontinencia en Dinamarca

¿Por qué se consideró una solución innovadora?

El comprador público decidió publicar una licitación aplicando una perspectiva holística porque estaba claro que los principales costes relacionados con la atención de la incontinencia no eran los pañales (el precio del producto) sino todos los costes adicionales relacionados con el cuidado de los pañales. P. ej., el tiempo que el personal de enfermería tarda en cambiar un pañal y todos los gastos que ello genera, si se usa el pañal incorrecto para el paciente, etc.

¿Qué se hizo de forma distinta?

Se usaron los siguientes criterios de adjudicación:

- Economía 40 %
 - Precio del producto 30 %
 - Coste total 70 %
- Calidad 25 %
- Educación/asesoramiento 20 %
- Seguimiento económico: 15 %

La información detallada puede consultarse en:

<https://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:69650-2015:TEXT:ES:HTML&tabId=1>

4.1.6 Gestión de los derechos de propiedad intelectual

Es importante que los compradores públicos definan de antemano en los documentos de la licitación la asignación de los derechos de propiedad intelectual vinculados al contrato público³², en todos los procedimientos de contratación pública que pudieran implicar innovación. Las directivas de la UE en materia de contratación pública y las normas sobre las ayudas estatales dejan abierta la posibilidad de asignar los derechos de propiedad intelectual al comprador público o transferirlos a los operadores económicos participantes³³.

Existen dos opciones principales, siendo también posibles variaciones entre ambas. La primera opción consiste en que el comprador público obtenga todos los derechos de propiedad intelectual nuevos resultantes del proyecto. La segunda opción consiste en que el proveedor obtenga todos los derechos de propiedad intelectual nuevos resultantes del proyecto. La primera opción es la alternativa clásica, dado que la entidad contratante paga el 100 % de los costes, tiene derecho a todos los resultados. Sin embargo, las empresas se quejan de que, en comparación con otras partes del mundo, los compradores públicos europeos reprimen la innovación al reservarse para sí los derechos de propiedad intelectual sin tener una buena razón para ello³⁴. Este método puede impedir a los prestadores que reutilicen o incluso adapten o mejoren el producto o el servicio en un contexto distinto o para un cliente diferente.

En particular, en los casos en los que no exista un interés público de primer orden por el que el comprador público conserve la totalidad o una parte de los derechos de propiedad intelectual,

³² Punto 33, letra b), del documento COM (2014) 3282, *Marco sobre ayudas estatales de investigación y desarrollo e innovación*, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014XC0627\(01\)&from=ES](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014XC0627(01)&from=ES).

³³ Artículo 42 de la Directiva 2014/24/UE y artículo 60 de la Directiva 2014/25/UE

³⁴ Consulta pública en relación con los DPI y los secretos comerciales en el ámbito de la contratación pública en Europa, 2016, http://ec.europa.eu/growth/content/consultation-respect-intellectual-property-public-procurement-procedures_es

dichos derechos podrían asignarse a los proveedores. En determinadas circunstancias, los proveedores podrían estar mejor posicionados que los compradores públicos para comercializar las innovaciones derivadas de una contratación pública, para garantizar la protección adecuada de la propiedad intelectual y defender estos derechos ante los tribunales. No obstante, en estos casos podría ser necesario que los compradores públicos conservaran derechos libres de regalías para usar las soluciones innovadoras. Los compradores públicos también pueden exigir a los proveedores que otorguen una licencia sobre sus derechos a determinados terceros conforme a unas condiciones de mercado justas y razonables. Estos acuerdos pueden ser necesarios en casos de ampliación o adquisición del proyecto para evitar la dependencia de los proveedores.

GESTIÓN DE LOS DERECHOS DE PROPIEDAD INTELECTUAL EN EL ÁMBITO DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA EN DISTINTOS PAÍSES

Los principales socios comerciales de Europa ceden, por defecto, los derechos de propiedad intelectual asociados a las contrataciones públicas a los operadores económicos participantes, salvo que esté en juego algún interés público excepcional de primer orden. No obstante, solo algunos países europeos, en particular Bélgica, Finlandia, Francia, Suecia y Suiza, ceden por defecto la titularidad de los derechos de propiedad a las empresas. En la mayor parte de los Estados miembros, el marco jurídico en materia de contratación pública no atribuye por defecto los derechos de propiedad intelectual a las empresas.

La información detallada puede consultarse en:

http://ec.europa.eu/newsroom/dae/redirection.cfm?item_id=56812

Ceder la titularidad de los derechos de propiedad intelectual a los proveedores puede fomentar la comercialización industrial de soluciones innovadoras y reducir el coste de contratación para el sector público. Por lo tanto, los Estados miembros podrían considerar la posibilidad de ceder por defecto la titularidad de los derechos de propiedad intelectual a los proveedores participantes, en las condiciones descritas anteriormente, y de garantizar que los incentivos a las empresas para innovar no se distorsionen y que el acceso al mercado no se cierre.

4.1.7 Ejecución del contrato

Ninguno de los instrumentos descritos con anterioridad funcionarán si las condiciones contractuales no reflejan los aspectos pertinentes favorables a la innovación. Si el contrato público se adjudica sobre la base de criterios de calidad o rendimiento pero no se pueden aplicar penalizaciones, como la indexación de precios o la rescisión anticipada del contrato, el comprador público podría perder la oportunidad de obtener una solución innovadora. Esto también podría dar lugar a diversas formas de recurso.

Las cláusulas de ejecución del contrato deben reflejar, como mínimo, los siguientes aspectos:

- criterios de ejecución del contrato, indicadores mensurables y objetivos de calidad y rendimiento³⁵;

³⁵ Para consultar un ejemplo de una perspectiva holística a la hora de preparar la documentación de una licitación usando indicadores clave de rendimiento en la fase de ejecución del contrato basada en los resultados, véase la plantilla europea para los concursos públicos del proyecto Stop and Go:

- http://stopandgoproject.eu/wp-content/uploads/2017/04/WP2_STOPandGO_D2.2_Update_European_Specification_Template_v1.2.pdf

- cláusulas de salida en caso de incumplimiento o en caso de que el mercado aporte una solución más idónea que la que se encuentra en desarrollo (con condiciones de salida justas para el proveedor);
- cláusulas de modificación del contrato, debido a la constatación de volatilidad y elevado potencial de nuevas innovaciones durante la ejecución del contrato.

Las cláusulas de ejecución del contrato también pueden contener las denominadas cláusulas de ingeniería del valor³⁶. Dichas cláusulas animan a los prestadores no solo a suministrar soluciones que cumplan los requisitos de rendimiento, sino también a seguir mejorando la calidad y el coste de las soluciones suministradas durante la fase de ejecución. Estas cláusulas pueden disponer el pago de bonificaciones a los proveedores por mejorar la calidad de las soluciones; pueden compartir con los proveedores los ahorros de costes adicionales que se materialicen para el comprador público durante la ejecución del contrato. Para obtener información sobre la ingeniería del valor, véase el módulo 3 de la herramienta de Asistencia Europea para la Contratación Pública de Soluciones Innovadoras (<http://eafip.eu/toolkit>).

EJEMPLO INCIDIR EN LA CALIDAD DURANTE LA EJECUCIÓN DEL CONTRATO:

Mejora continua de la calidad del agua en la provincia de Limburgo

¿Por qué se consideró una solución innovadora?

La compañía de aguas de Limburgo quería obtener un sistema de TI más barato y fiable para gestionar la distribución de agua en su red.

¿Qué se hizo de forma distinta?

Habida cuenta de que el desarrollo de software representa un ámbito en continua evolución, incluso después de la firma del contrato, el comprador público incluyó cláusulas de ingeniería del valor para animar a los proveedores a incrementar la calidad y reducir el coste de las soluciones suministradas durante la ejecución del contrato.

¿Cuál fue el resultado?

Este enfoque dio lugar a un incremento de la calidad y a una reducción del coste del sistema: la cantidad de servidores y el coste de mantenimiento correspondiente se redujo de cincuenta a cuatro y el tiempo de indisponibilidad se redujo al 0,005 %.

La información detallada puede consultarse en:

<http://eafip.eu/wp-content/uploads/2015/06/ParijsLV7.pdf>

<https://www.croonwolterendros.nl/nl/industrie/actueel/revolutie-procesautomatisering-waterketen-helder-proces-voor-schoon-water>

4.2 Procedimientos de contratación específicos favorables a la innovación

4.2.1 Ajustar la innovación lista para usar - procedimientos con negociación

Una de las novedades de las normas de la UE modernizadas es la posibilidad de aplicar un procedimiento de licitación con negociación para los contratos públicos que requieran la adaptación de soluciones fácilmente disponibles (incluidos diseños y soluciones innovadoras), que tengan una naturaleza particularmente compleja, o cuyas especificaciones técnicas no se puedan establecer con precisión suficiente³⁷. En estas circunstancias, las normas de la UE

³⁶ En el siguiente ejemplo se ofrece información adicional sobre los sistemas de pago basados en los resultados y la ingeniería del valor, con varias referencias:

- www.senat.fr/rap/r16-668/r16-6685.html
- <http://www.hbs.edu/faculty/Pages/item.aspx?num=47450>
- <https://innovation.cms.gov/initiatives/cjr>

³⁷ Artículo 26, apartado 4, de la Directiva 2014/24/UE

modernizadas conceden a los compradores públicos la potestad de elegir entre dos procedimientos: un procedimiento de licitación con negociación³⁸ y un diálogo competitivo³⁹.

La principal diferencia entre el procedimiento de licitación con negociación y el diálogo competitivo radica en el grado de claridad del comprador público con respecto al proyecto. En el primero, el comprador público tiene una idea más precisa de la naturaleza y del objeto del contrato público, mientras que en el segundo aún deben seleccionarse más opciones previas.

EL PROCEDIMIENTO DE LICITACIÓN CON NEGOCIACIÓN COMPARADO CON EL DIÁLOGO COMPETITIVO

El procedimiento de licitación con negociación será más idóneo cuando el comprador público sepa que hay que construir un túnel de doble sentido bajo el lecho del río como contrato de obras públicas con cargo a su propio presupuesto. Las negociaciones se centrarán únicamente en los aspectos técnicos de la obra, incluidas las consideraciones de precio y calidad.

Por el contrario, el comprador público podría aplicar el diálogo competitivo para determinar si se debe construir un puente o un túnel (de uno o dos sentidos) (sobre el lecho del río o por debajo de él) como contrato de obras públicas o como concesión de obras, y si se debe financiar con fondos propios o con fuentes de financiación externas.

4.2.1.1 Procedimiento de licitación con negociación

El procedimiento de licitación con negociación ofrece a los compradores públicos mayor flexibilidad a la hora de adjudicar los contratos cuando no hay soluciones fácilmente disponibles en el mercado. También se puede aplicar cuando una negociación relativamente sencilla, transparente y documentada pueda permitir a los compradores públicos negociar adaptaciones de los elementos o de las condiciones existentes para el desarrollo de una solución innovadora que cubrirá las necesidades descritas en las especificaciones técnicas.

Este procedimiento podría acercar a los compradores públicos a la industria. Abre un diálogo directo sobre características específicas de las soluciones a desarrollar.

En este procedimiento, elementos necesarios para la consecución de innovación podrían ser las exigencias funcionales o los requisitos de rendimiento, los criterios de adjudicación adecuados en términos de calidad, u otros indicadores mensurables.

Habida cuenta de que el procedimiento de licitación con negociación se introdujo recientemente por medio de las directivas de contratación pública de 2014, incorporadas en la mayor parte de los Estados miembros en 2016, no se hallaron ejemplos pertinentes en el momento de redactar el presente documento, a principios de 2018. No obstante, en el futuro podrán incorporarse ejemplos a la biblioteca electrónica del centro de competencia electrónica⁴⁰.

4.2.1.2 Diálogo competitivo

El diálogo competitivo es un procedimiento que consta de dos rondas, mediante el que el comprador público describe sus necesidades en un documento descriptivo o un anuncio de licitación, establece los requisitos mínimos para los candidatos y define los criterios de adjudicación del contrato basándose en la mejor relación calidad-precio.

³⁸ Anteriormente, el procedimiento negociado con publicación de un anuncio de licitación solo estaba permitido en situaciones claramente delimitadas, en caso de que los resultados de otros procedimientos no fueran los deseados.

³⁹ En las directivas modernizadas el diálogo competitivo se ha simplificado sustancialmente.

⁴⁰ https://ec.europa.eu/info/policies/public-procurement/support-tools-public-buyers_es

Después de verificar los criterios de selección de los candidatos, el comprador inicia el diálogo competitivo con los participantes que reúnen los requisitos mínimos. Las negociaciones se llevan a cabo de forma individual con cada candidato, garantizando la confidencialidad de cada solución. Requieren un elevado nivel de conocimientos técnicos por parte del personal del comprador público, así como una asignación de tiempo suficiente. Establecer hitos ayuda a evaluar el progreso de las negociaciones y, con el tiempo, a preseleccionar a los candidatos.

El potencial de innovación de este procedimiento consiste en el amplio abanico de soluciones que los participantes pueden proponer. En este contexto de negociación cerrada y exhaustiva, los candidatos deben disponer de tiempo suficiente para recibir toda la información pertinente para suministrar una solución innovadora hecha a medida. El carácter innovador puede consistir en aspectos técnicos, financieros o administrativos, o en una reorganización completa del proceso operativo del comprador público.

Una vez que el comprador público considera que el diálogo competitivo ha llegado a una fase óptima, los participantes restantes deben presentar sus ofertas finales. El contrato se adjudica sobre la base de la mejor relación calidad-precio. La licitación inicial comprenderá unos criterios de calidad cuidadosamente seleccionados que se puedan medir y comparar de forma objetiva.

Puede consultar ejemplos de diálogos competitivos en:

- Ejemplo de Copenhague, en la sección 2.2.
- Ejemplo de Eindhoven, en la sección 3.1.4.

4.2.2 Concursos de proyectos

El concurso de proyectos se aplica tradicionalmente para el diseño de proyectos en los ámbitos de la planificación urbanística, la arquitectura, la ingeniería y el tratamiento de datos. No obstante, según las normas de la UE este procedimiento también es apto para otros tipos de proyectos, como la ingeniería financiera. Se pueden organizar concursos de proyectos con vistas a otorgar premios (con pagos) o a adjudicar contratos de servicios por medio de un procedimiento negociado de seguimiento sin publicación de un anuncio de licitación.

A través de los concursos de proyectos, el comprador público confiere a los participantes un amplio margen de maniobra por lo que se refiere a la propuesta de la mejor solución para las necesidades descritas en el anuncio del concurso. Aquí radica el potencial de innovación. Un jurado independiente compuesto por miembros ajenos a los participantes evalúa las propuestas recibidas. Al menos una tercera parte de los miembros del jurado debe contar con la cualificación que se exige a los participantes. El jurado puede solicitar aclaraciones a los participantes y decide sobre la base de los criterios establecidos en el anuncio del concurso de proyectos.

El concurso de proyectos también tiene una ventaja específica. En este contexto, el jurado puede ofrecer una evaluación profesional e independiente de criterios como la facilidad de uso, la idoneidad, la ergonomía y la reputación o el carácter artístico o innovador de la propuesta. Todos estos aspectos pueden resultar más difíciles de medir, de comparar y de evaluar en otros tipos de procedimientos en los que puede resultar más complejo establecer y clasificar indicadores objetivos y mensurables.

El aspecto más complicado de este procedimiento es garantizar un método de evaluación objetivo y transparente. A tal fin, sería prudente aplicar una combinación de criterios, como criterios de calidad, eficiencia y coste de adquisición y ejecución objetivamente mensurables en una relación proporcionada y justificable.

Se ofrece un ejemplo de la aplicación de un concurso de proyectos para el suministro de ideas innovadoras en la sección 3.2 (Agentes de innovación) relativa a TekesMatch.

4.2.3 Impulsar la innovación mediante la contratación de investigación y desarrollo

Es posible que un comprador público necesite abastecerse de servicios de investigación y desarrollo con vistas a desarrollar una solución innovadora hecha a medida. Esta situación podría darse cuando el mercado no ofrece una solución satisfactoria o cuando es improbable que una adaptación de las soluciones existentes satisfaga las necesidades. Dependiendo del procedimiento aplicado, el resultado del proceso de investigación y desarrollo ayudará a redactar las especificaciones técnicas para el siguiente paso, que es el despliegue práctico de la solución innovadora.

La contratación de suministros o servicios fundamentales de investigación y desarrollo es una tarea específica que llevan a cabo las instituciones con experiencia. Es también una opción para los compradores públicos en general. Puede ayudarlos a llevar al mercado una solución novedosa o a adoptar una solución innovadora procedente de un ámbito distinto para sus propios fines. La contratación de servicios de investigación y desarrollo obviamente requiere cierto grado de capacidad profesional y financiera, experiencia y tolerancia al riesgo que comportan estos proyectos innovadores.

No obstante, si se prepara con esmero y sale bien, estas dificultades y el coste de desarrollo adicional se pueden compensar con la reducción del coste, el aumento de la calidad o los beneficios sociales de la solución innovadora para los compradores públicos. Este podría ser el caso de las medidas para garantizar la accesibilidad de personas con discapacidad. El mercado también se beneficiará de un cliente impulsor en el caso de la contratación pública de soluciones innovadoras basada en los resultados de investigación y desarrollo. Esto puede generar potencial para ampliar el despliegue y abrir oportunidades de negocio.

A fin de garantizar el cumplimiento de las normas sobre ayudas estatales, los compradores públicos deben prestar una especial atención al punto 33 del Marco sobre ayudas estatales de investigación, desarrollo e innovación que se aplica a todos los casos en los que no se haya celebrado un procedimiento de licitación abierto acorde con las directivas de contratación pública.

En las siguientes secciones describiremos las principales características de los procedimientos específicos de contratación pública que comportan la contratación de servicios de investigación y desarrollo. En muchos casos, pueden existir opciones de financiación de la fase de investigación y desarrollo a escala nacional o de la UE. Esta situación no se contempla en el presente documento.

4.2.3.1 Contratación de servicios de investigación y desarrollo y asignación de los derechos de propiedad intelectual

Una forma de contratación de servicios de investigación y desarrollo consiste en la aplicación de un procedimiento previsto en las directivas de la UE (p. ej., procedimiento abierto o restringido), como ocurre con cualquier otro tipo de servicios. Siempre que un procedimiento de licitación abierto y transparente se lleve a cabo conforme a las directivas de contratación pública, la Comisión considerará que no se ha concedido ayuda estatal a los proveedores. El mismo principio se aplica a los procedimientos restringidos, salvo que se impida a los proveedores interesados licitar sin causa justificada.

Con arreglo a las normas de la UE modernizadas⁴¹, cuando el comprador público se reserva para sí todos los beneficios de los servicios de investigación y desarrollo (incluidos todos los derechos de propiedad intelectual) las compras de estos servicios se engloban en el ámbito de las directivas de contratación pública. Si el comprador público no se reserva para sí todos los beneficios de los servicios de investigación y desarrollo, estas compras quedan excluidas del ámbito de dichas directivas⁴². Una parte importante de las especificaciones técnicas y el contrato ulterior debe por tanto dedicarse a la asignación de los derechos de propiedad intelectual resultantes de los servicios de investigación y desarrollo.

Si el comprador público se reserva para sí los derechos de propiedad intelectual, puede optar por aplicar la solución innovadora resultante de la investigación. De ser este el caso, las especificaciones técnicas de los procedimientos de contratación pública de seguimiento pueden basarse en el resultado de dicho contrato de investigación y desarrollo. Es asimismo posible que el comprador público decida otorgar una licencia gratuita sobre los derechos de propiedad intelectual nuevos a todas las partes interesadas con el objetivo de estimular aún más la innovación. Las condiciones de la licencia pueden disponer que toda innovación nueva basada en esos derechos de propiedad intelectual debe ponerse a disposición de las partes interesadas de forma gratuita.

Si el comprador público decide ceder los derechos de propiedad intelectual resultantes del contrato de investigación y desarrollo al proveedor, deberán adjuntarse las condiciones para evitar la distorsión de la competencia a través de ayudas estatales. En concreto, el proveedor debe pagar una compensación equivalente al precio de mercado. El valor de mercado real de los derechos de propiedad intelectual resultante del procedimiento de licitación puede determinarse *a posteriori*.

El comprador público puede adjuntar condiciones adicionales que, por ejemplo, le otorguen derecho a usar esos derechos para aplicar la solución o a exigir al proveedor que otorgue una licencia sobre esos derechos a terceros en determinadas situaciones en condiciones de mercado justas (abiertas, transparentes y no discriminatorias) y razonables.

4.2.3.2 Contratación precomercial

La contratación precomercial consiste en abastecerse de servicios de investigación y desarrollo de varios operadores económicos en condiciones ventajosas.

Este tipo de contratación está disponible desde 2007⁴³. Pone en práctica la exclusión del ámbito de la directiva en materia de contratación pública de los servicios de investigación y desarrollo en un caso específico⁴⁴: que el comprador público no se reserve exclusivamente para sí todos los beneficios del contrato de servicios de investigación y desarrollo, sino que los comparta con los operadores económicos en condiciones de mercado⁴⁵.

En virtud de este régimen de puesta en común de beneficios, el comprador público cede los derechos de propiedad intelectual nuevos resultantes del contrato a los operadores económicos participantes, pero conserva i) el derecho de usar los resultados de los servicios de investigación y desarrollo, y ii) el derecho de otorgar (o exigir a los operadores económicos que otorguen) una

⁴¹ Artículo 25 de la Directiva 2014/23/UE, artículo 14 de la Directiva 2014/24/UE y artículo 32 de la Directiva 2014/25/UE.

⁴² Véase la sección 4.2.3.2 sobre la contratación precomercial.

⁴³ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52007DC0799&from=ES>

⁴⁴ Artículo 14 de la Directiva 2014/24/UE

⁴⁵ La contratación precomercial conlleva compartir los riesgos y los beneficios y, por tanto, la cesión de los derechos de propiedad intelectual al proveedor no constituiría, en principio, una ayuda estatal.

licencia a terceros conforme a condiciones de mercado justas y razonables. Esta puede ser una solución mutuamente beneficiosa. Los operadores económicos pueden comercializar las soluciones a otros compradores públicos o en otros mercados. Por lo que se refiere a los compradores públicos, aparte del derecho a usar y otorgar una licencia sobre la solución en un procedimiento de contratación pública de seguimiento para desplegar las soluciones, pueden ahorrarse el costoso procedimiento de registro o de mantenimiento resultante de la titularidad de los derechos de propiedad intelectual.

El objeto del contrato precomercial se enmarca en una o en varias categorías de investigación y desarrollo (investigación fundamental, investigación industrial o desarrollo experimental). El contrato debe ser de duración limitada y podrá incluir el desarrollo de prototipos o un volumen limitado de primeros productos o servicios a modo de serie de prueba. La compra de cantidades comerciales de productos o servicios no debe ser objeto del mismo contrato⁴⁵. No obstante, el contrato puede incluir la compra de los prototipos o de los volúmenes limitados de los productos o de los servicios finales desarrollados durante la contratación precomercial, siempre y cuando el valor de los servicios supere el de los productos amparados por el contrato.

De la definición se desprende que los contratos de servicios de investigación y desarrollo se usan en aquellos ámbitos en los que las soluciones existentes en el mercado no satisfacen las necesidades de un comprador público.

Para el comprador público las ventajas son varias. Puede obtener aportaciones para una contratación pública futura; en el procedimiento participan más operadores económicos, seleccionados progresivamente sobre la base del rendimiento obtenido en hitos predeterminados y sus ofertas para la fase siguiente. Por último, el comprador público tiene la posibilidad de poner fin al proyecto en cualquier momento si los resultados no se ajustan a los objetivos esperados.

Este procedimiento también puede resultar atractivo para los operadores económicos. Es posible aportar una solución para una necesidad que el mercado actual no puede satisfacer. En caso de éxito, esto puede abrir un mercado interesante entre compradores públicos similares que sufren la misma carencia de soluciones fácilmente disponibles en el mercado.

El comprador público puede usar las lecciones aprendidas de la contratación precomercial en los documentos de licitación de una contratación de seguimiento. Este procedimiento siempre debe ser no discriminatorio, para que cualquier operador económico pueda concurrir a la licitación. No obstante, el comprador público no puede divulgar detalles que i) obstaculizarían la aplicación de la ley, ii) serían contrarios al interés público, iii) menoscabarían los intereses comerciales legítimos de los prestadores que participan en la contratación precomercial⁴⁶ o iv) pudieran distorsionar la competencia leal entre los prestadores de servicios de investigación y desarrollo participantes y otros actores del mercado.

Con la contratación precomercial, también es posible acortar el plazo de comercialización. En las circunstancias específicas del procedimiento de contratación, los operadores económicos tienen la posibilidad de desarrollar y probar soluciones innovadoras durante un período determinado. Esta experiencia tiene una ventaja doble, para los compradores y para los proveedores: los compradores mantienen un contacto más estrecho con los operadores del mercado y los proveedores obtienen las opiniones de los clientes sobre su potencial de innovación en circunstancias reales.

⁴⁶ P. ej., en relación con las particularidades de sus soluciones individuales protegidas por los derechos de propiedad intelectual.

Esto tiene un interés especial para las empresas emergentes innovadoras, las empresas emergentes en expansión o las pymes que desean recibir las primeras posibles referencias de clientes. También se ha simplificado el acceso a este procedimiento. Dado que no cubre la contratación de volúmenes comerciales de soluciones innovadoras, los licitadores solo tienen que cumplir los requisitos relacionados con las cualificaciones profesionales y la capacidad financiera para la investigación y el desarrollo, no para el despliegue de volúmenes comerciales de soluciones.

Para ver ejemplos de proyectos de contratación precomercial, consulte:

- Oportunidades para las pymes en el seno de proyectos más grandes, en la sección 3.1.3.
- El proyecto Thalea, en la sección 4.1.2.

4.2.3.3 Contratación de suministros de investigación y desarrollo

La contratación de suministros de investigación y desarrollo comprende la compra de prototipos o de los primeros productos o de servicios completos desarrollados después de la fase de investigación y desarrollo, su comprobación y su evaluación para seleccionar la mejor opción antes de la compra final a gran escala. Esto se puede hacer por medio de cualquier procedimiento de contratación pública.

Una excepción específica permite el uso de un procedimiento negociado sin publicidad para la contratación de suministros de investigación y desarrollo. Los productos o servicios contratados deben suministrarse exclusivamente con fines de investigación, experimentación, estudio o desarrollo, y el contrato no incluirá la producción en serie destinada a establecer la viabilidad comercial o a amortizar los costes de investigación y desarrollo. Este procedimiento negociado sin publicidad se puede aplicar para comprar un volumen limitado de suministros desarrollados durante la contratación precomercial.

4.2.3.4 Asociación para la innovación

La asociación para la innovación⁴⁷ es un nuevo tipo de procedimiento de contratación pública dispuesto en la Directiva 2014/24/UE, que solo se puede aplicar en casos en los que en el mercado no exista ya una solución que cubra las necesidades de un comprador público. En tales situaciones, la asociación para la innovación es una de las posibilidades que ofrece la directiva para la contratación de innovación y su aplicación.

La característica principal de la asociación para la innovación es que la innovación tiene lugar durante la ejecución del contrato. En la mayoría de los demás procedimientos⁴⁸, el comprador público ya conoce el tipo de solución que está comprando: la innovación tiene lugar en la fase de contratación previa y normalmente finaliza con la formalización del contrato, momento en el que se pactan las características exactas de la solución⁴⁹.

En una asociación para la innovación, el comprador público entra en contacto con los mejores proveedores de soluciones de innovación posibles. Se espera que los proveedores creen la solución innovadora y garanticen su aplicación a escala real para el comprador público. Las necesidades del comprador público deben describirse con precisión suficiente para que los

⁴⁷ Artículo 31 de la Directiva 2014/24/UE

⁴⁸ Aparte de los procedimientos de contratación de servicios de investigación y desarrollo, incluida la contratación precomercial.

⁴⁹ Tal y como se describe en la sección 4.1.7, tales características se pueden ampliar aún más sobre la base de las disposiciones contractuales de ingeniería del valor, pero generalmente no afectan a la parte esencial de la solución innovadora.

posibles licitadores entiendan la naturaleza y el ámbito del desafío y dispongan de información suficiente para decidir si participar o no hacerlo.

El proceso de asociación para la innovación se desarrolla en tres fases:

- La **fase de selección** tiene lugar muy al principio del procedimiento, cuando se procede a la selección de uno o más de los socios más idóneos atendiendo a sus competencias y capacidades. Los contratos en los que se establece la asociación para la innovación se adjudican posteriormente sobre la base de la mejor relación calidad-precio propuesta. Esta fase es similar a un procedimiento restringido.
- En la siguiente fase, los socios desarrollan la solución nueva en colaboración con el comprador público. Esta **fase de investigación y desarrollo** puede dividirse a su vez en varias fases diseñadas para evaluar conceptos, desarrollar prototipos o comprobar el rendimiento. El número de socios se puede reducir durante cada fase en función de criterios predeterminados.
- En la **fase comercial**, los socios proporcionan los resultados finales.

Es importante prestar atención a dos aspectos:

- Los criterios para la selección del socio que presenta la mejor capacidad para llevar a cabo las tareas de investigación y desarrollo y la implantación a escala real de las soluciones innovadoras (p. ej., sobre el rendimiento anterior, las referencias, la composición del equipo, las instalaciones, los sistemas de aseguramiento de la calidad, etc.); y
- Las cláusulas de ejecución del contrato que permitirán a los poderes adjudicadores:
 - supervisar la calidad de la ejecución por medio de indicadores que permiten medir el nivel de cumplimiento;
 - rescindir el contrato si no se cumplen los objetivos de rendimiento técnico, operativo o económico;
 - rescindir el contrato si el mercado brinda una solución alternativa y la asociación para la innovación deja de tener sentido (conforme a condiciones que sean justas para el proveedor);
 - garantizar que los derechos de propiedad intelectual sean proporcionales al interés del comprador público, teniendo en cuenta cualquier necesidad futura de adaptar, de modificar o de transferir la explotación de la solución innovadora a un comprador público distinto;
 - garantizar que la estructura de la asociación para la innovación (en particular su duración y su valor) reflejen el grado de innovación de la solución propuesta;
 - garantizar el equilibrio entre el valor de los suministros y la inversión necesaria para su desarrollo, de cara a prevenir un uso abusivo del procedimiento.

Por último, aunque el procedimiento se denomina «asociación» y los participantes se denominan «socios», sigue tratándose de un procedimiento de contratación pública, sujeto a las normas pertinentes de la UE y la OMC, en particular al principio fundamental de no discriminación dispuesto en el Tratado.

La ausencia de un procedimiento de contratación independiente para la compra de volúmenes comerciales de productos o servicios finales también requiere una atención especial para los principios de la UE relativos a las ayudas estatales; en particular, el principio de que la ayuda estatal solo se elude si, entre otros *«la contratación no otorgue a ningún proveedor participante*

*trato preferente en el suministro de volúmenes comerciales de los productos o servicios finales a un comprador público en el Estado miembro en cuestión.»*⁵⁰ Esto cobra especial importancia si la innovación pretendida por el comprador público es rompedora, como ocurre cuando existe un alto riesgo de excluir a la competencia en mercados tecnológicos y de frenar otras inversiones de I+D.

En consecuencia y con vistas a minimizar el riesgo, la presunción de inexistencia de ayuda estatal solo rige en situaciones en las que un comprador público contrata productos o servicios que son tan únicos o especializados que dicho comprador es el único comprador posible y no existe ningún otro proveedor en el mercado ajeno a la asociación de innovación al que se pudiera perjudicar.

Para evitar la ayuda estatal, el comprador público debe ser capaz de identificar antes del procedimiento todos los operadores económicos que pueden ejecutar el desarrollo y el suministro de los productos o de los servicios finales.⁵¹ Por ejemplo, la información pertinente sobre la disponibilidad de la solución perseguida o sobre los licitadores potencialmente interesados podría obtenerse a través de una consulta preliminar del mercado, publicada antes del inicio del procedimiento de contratación.

Puesto que el concepto de asociación para la innovación se introdujo por medio de las directivas de contratación pública de 2014, que se incorporaron en la mayor parte de los Estados miembros en 2016, no se hallaron ejemplos de asociaciones para la innovación. En el futuro se incorporarán ejemplos a la biblioteca electrónica del centro de competencia electrónica⁵².

⁵⁰ Punto 33, letra c del Marco I+D+I.

⁵¹ La nota al pie correspondiente al punto 33, letra c) del Marco I+D+I explica que la condición de la «ausencia de un trato preferente» es «*sin perjuicio de los procedimientos que cubren tanto el desarrollo como la posterior adquisición de productos o servicios únicos o especializados*»; [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014XC0627\(01\)&from=ES](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014XC0627(01)&from=ES).

⁵² https://ec.europa.eu/info/policies/public-procurement/support-tools-public-buyers_es