

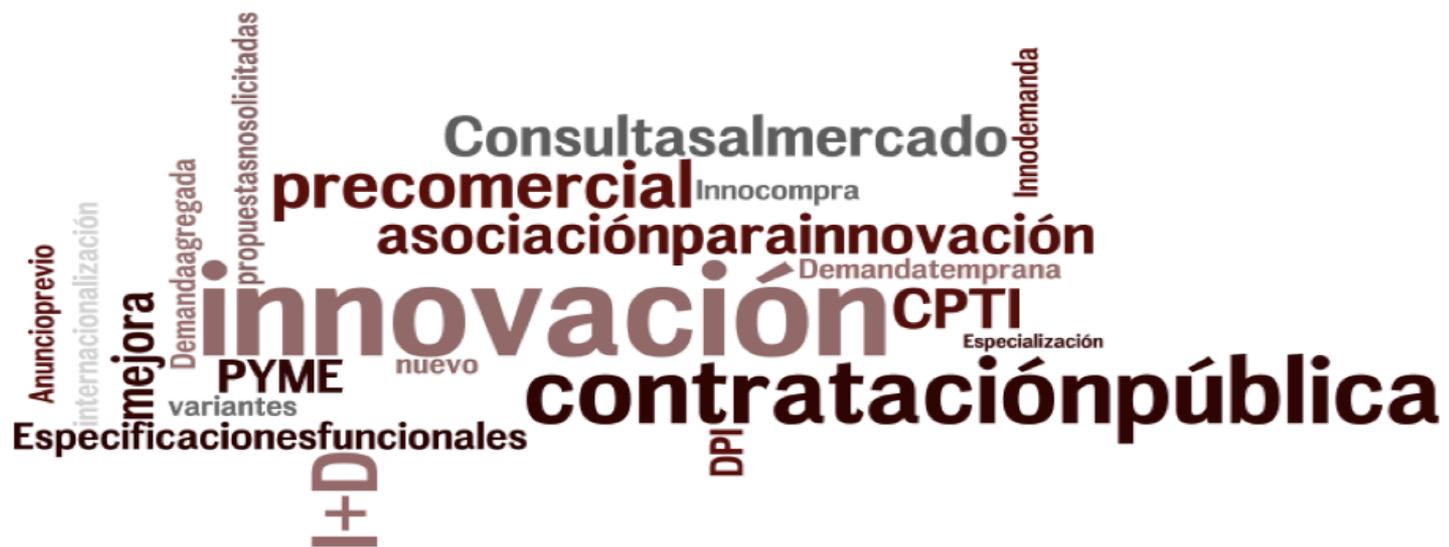
LA INNOVACIÓN Y LA TECNOLOGÍA EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA

La Compra Pública de Innovación (CPI)

Patricia Valcárcel Fernández

Universidad de Vigo

Murcia, 20 de mayo de 2016



La Estrategia Europa 2020

La **crisis económica y financiera** puso de manifiesto las **debilidades estructurales de la economía europea** y ha generado un rápido deterioro del entorno económico y social. El **objetivo** de la Estrategia Europa 2020 es **garantizar** que la **recuperación** económica reciba el apoyo de una serie de reformas para **construir unas bases sólidas para el crecimiento** y la **creación de ocupación** en la Unión Europea hasta 2020, teniendo en cuenta los desafíos a largo plazo que suponen la globalización, la presión sobre los recursos y el envejecimiento.



Se busca un **crecimiento**:

- a) inteligente**, a través del desarrollo de los conocimientos y de la innovación;
- b) sostenible**, basado en una economía más verde, más eficaz en la gestión de los recursos y más competitiva;
- c) integrador**, orientado a reforzar el empleo, la cohesión social y territorial.

Surge la idea de la **COMPRA PÚBLICA ESTRATÉGICA**



La **compra pública** ya no se concibe solo como un instrumento para la adquisición de los bienes, suministros y servicios del sector público. Puede ser muy importante para impulsar importantes **POLÍTICAS PÚBLICAS**

Innovación: esencial para la [creación de empleo](#), el [desarrollo económico](#) y la [sostenibilidad](#)



DN: Deber de hacer la mejor utilización estratégica posible de la contratación pública para fomentar la innovación

CPI: actuación administrativa de **fomento** de la I+D+i, orientada a potenciar el desarrollo de **soluciones innovadoras desde el lado de la demanda**, a través de la contratación pública



Con la CPI se desplaza el modelo **subvencional** hacia el modelo del **contrato público** (“*no me subvenciones, cómprame*”)

***Precisión terminológica
CP innovadora – CP de innovación***

Es una **oportunidad** para **cambiar el modelo económico y productivo**. Inspira una nueva “visión de negocio”. La Administración acepta ofertas de nuevos productos o, ante la inexistencia de soluciones, solicita colaboración al mercado para descubrirlas.



Qué es y qué no es la CPI (Ministerio)

NO ES UN NUEVO TIPO DE CONTRATO: se aplican los existentes (obras, servicios, suministros o colaboración público-privada)

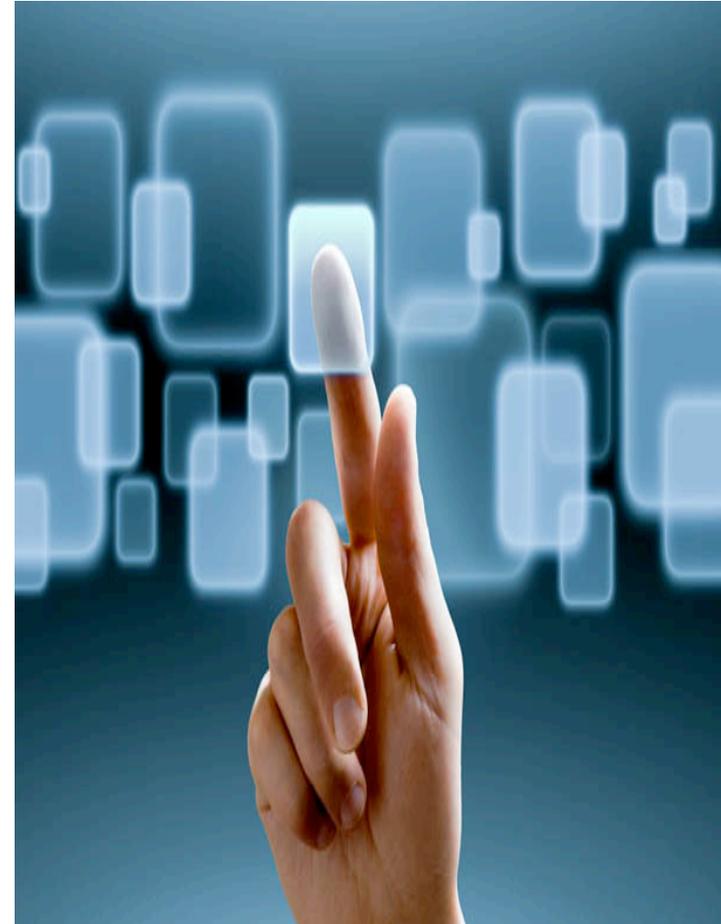
NO ES UNA FORMA O PROCEDIMIENTO DE ADJUDICACIÓN de los contratos (siguen siendo los mismos: procedimiento abierto, restringido, negociado con o sin publicidad, diálogo competitivo..., aunque ahora se añade la asociación para la innovación)

ES una POLÍTICA PÚBLICA de apoyo a la innovación privada mediante su encargo por un comprador público. Comprar cosas que no existen. Supone un **cambio de paradigma** y una revolución en la cultura administrativa (no rigen pautas ordinarias: de compra cierta, comprar lo mas barato, o el riesgo y ventura del contratista)

*Bien **reactivamente**: me interesa lo que me proponen

*Bien **proactivamente**: no me vale lo que hay en el mercado y pido que me fabriquen lo que necesito

"(...) en la demanda catalítica el Estado está involucrado en la compra, incluso iniciándola, siendo el usuario final de la innovación adquirida al sector privado. No obstante, para asegurar el éxito y un mayor impacto de la innovación los suministradores deben encontrar compradores adicionales tanto en el sector público como en el privado (...)" (Dalpé, 1994)



¿Qué es la Innovación?

Artículo 2.1.22 Directiva 2014/24/UE

«Innovación»: 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 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.



La Compra de Innovación se puede articular a través de:

Compras regulares: Las compras regulares pueden actuar como instrumento de la política tecnológica cuando en los procesos de adjudicación se priman las ofertas más innovadoras. Este mecanismo requiere tanto de actuaciones de tipo regulatorio y de creación de estándares que incidan en los criterios de evaluación, como de medidas de sensibilización de las administraciones compradoras y de coordinación interministerial. Ej: admisión de variantes

Compras tecnológicas (CPTi*): consiste en la compra pública de un “[...] bien o servicio que no existe en el momento de la compra pero que puede desarrollarse en un período de tiempo razonable. Dicha compra requiere el desarrollo de tecnología nueva o mejorada para poder cumplir con los requisitos demandados por el comprador”. Este mecanismo contribuye tanto al fomento de la innovación como a mejoras en los servicios públicos

La compra pública precomercial (CPP*): “contratación de servicios de I+D en los que el comprador público no se reserva los resultados de la I+D para su propio uso en exclusiva sino que comparte con las empresas los riesgos y los beneficios de la I+D necesaria para desarrollar soluciones innovadoras que superan las que hay disponibles en el mercado”



CPP

Concepto: compra de servicios de I+D+i dirigidos a conseguir unos resultados innovadores respecto de lo que en ese momento existe en el mercado. Busca soluciones a posibles demandas futuras. Está expresamente excluida del ámbito de aplicación de la normativa contractual comunitaria (artículo 16 f) de la Directiva 2004/18/CE, y art. 14 de la Directiva 2014/24/UE).

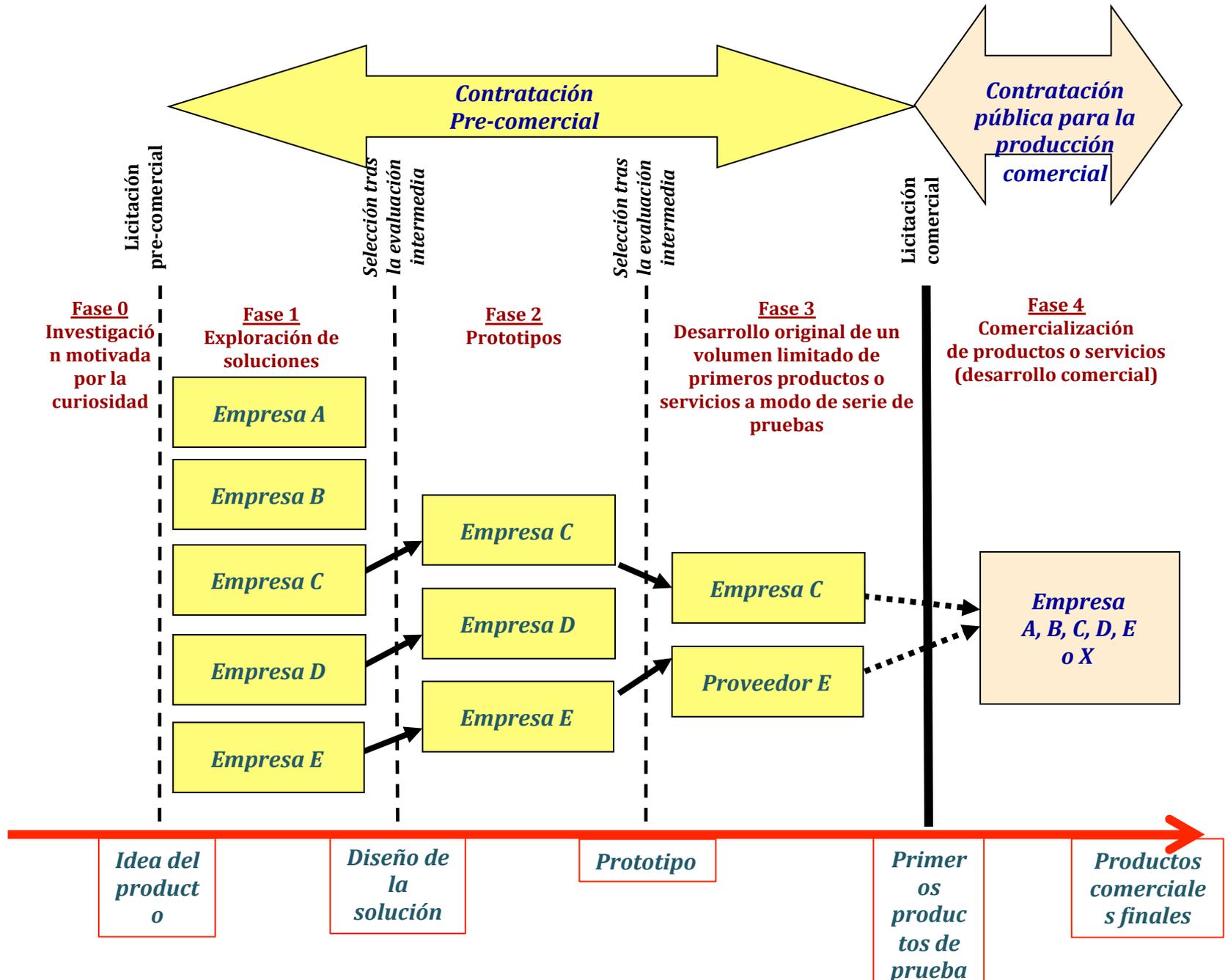
Características *Elemento objetivo:* servicios de I+D, desde la exploración y diseño de soluciones, creación de prototipos, hasta el desarrollo original de un volumen limitado de primeros productos o servicios en forma de serie de prueba para demostrar que son susceptibles de producirse o suministrarse

No posee
naturaleza
subvencional

A. Compartición de beneficios y riesgos de la investigación: los derivados de explotar o comercializar con terceros el resultado de los trabajos realizados

B. Remuneración íntegra por la entidad contratante del servicio de I+D prestado (pero puede acogerse a programas de financiación de la investigación -CDTI: INNODEMANDA-)

Ilustración de un proceso de contratación pre-comercial en fases



CPTI

Concepto: compra de un bien o servicio que no existe en el mercado pero que puede desarrollarse en un tiempo razonable. Requiere el desarrollo de tecnología nueva o mejorada para cumplir con los requisitos demandados

Diferencia con CPP: Las actividades de I+D son tan solo una parte o fase de la contratación, nunca el objeto único del contrato

Régimen jurídico: Sometimiento pleno a la normativa de contratación; aplicación de las disposiciones del TRLCSP correspondientes a cada contrato en razón del objeto (obras, servicios, suministros); solo se identifica porque se adquiere algo “innovador”, lo que afectará a la definición del objeto y a la determinación de los criterios de valoración

Procedimiento de adjudicación: en función del objeto se podrá elegir alguno de los procedimientos regulados en el TRLCSP, con especial consideración de los procedimientos de licitación con negociación o de diálogo competitivo y la asociación para la innovación

LA ASOCIACIÓN PARA LA INNOVACIÓN

El procedimiento de adjudicación de “asociación para la innovación” (*innovation partnership*) previsto en el art. 31 de la Directiva 2014/24/UE **permite integrar en el marco de un mismo contrato, tanto las actividades (servicios) de investigación y desarrollo como la compra ulterior de los productos que sean resultado de esas actividades.**

Es un “**procedimiento específico**”, sometido parcialmente a las reglas del procedimiento con negociación, pero con las especificidades necesarias a fin de concluir un acuerdo de colaboración con resultado de innovación.

Que el procedimiento alcance tanto a la investigación, al desarrollo de las soluciones tecnológicas necesarias y a la consecución de los trabajos, bienes o servicios finales (fase comercial) significa que es un **procedimiento complejo** y **tendencialmente de larga duración** (“a largo plazo”) y de **ciclo completo**: se inicia con la búsqueda de una tecnología para la producción de nuevos bienes o servicios y finaliza cuando éstos se hallan plenamente operativos y a satisfacción del órgano de contratación.

Las empresas y entidades participan de licitación con con el fin de establecer una asociación estable, coordinada y estructurada para el desarrollo de nuevos productos, servicios u obras innovadores y la compra ulterior de los suministros, servicios u obras resultantes, siempre que correspondan a los niveles de rendimiento y los costes acordados. La asociación debe estructurarse en etapas sucesivas siguiendo la secuencia de las etapas del proceso de investigación e innovación, culminando en la mencionada fabricación de los suministros o la prestación de los servicios. Se fijan los objetivos intermedios que debe alcanzar el socio y el correspondiente pago de la retribución en plazos.

Diferencias AI-CPP

AI: Procedimiento de contratación típico

CPP: expresamente excluida (art. 14 DN)

AI: Un único procedimiento con 2 fases

CPP: Finaliza con el diseño del producto;
para adquisición nuevo procedimiento

AI: En licitación productos (2ª fase) solo participan los que hayan presentado la mejor oferta tecnológica en la 1ª

CPP: En la licitación de los productos finales pueden participar otros candidatos

AI: Objeto: 1ª fase se equipara a una CPP en grado mínimo (tecnología buscada o ya existe -y pretende mejorarse- o es factible desarrollarla en breve plazo. En 2ª fase la naturaleza del contrato viene determinada por el tipo de producto final

RECOMENDACIONES PARA EL DISEÑO DE PLIEGOS EN LA CPI

1. Mapas de demanda temprana
2. Consultas preliminares del mercado
3. Grupos multidisciplinarios de trabajo
4. Definición del objeto del contrato: las especificaciones funcionales
5. Los criterios de adjudicación
6. El principio de confidencialidad





Mapas de demanda temprana

La ***demanda temprana***, consiste en avisar con tiempo de los planes de contratación previstos. Es un potente incentivo a la inversión empresarial, que puede impulsar el crecimiento económico y la creación de empleo. En cualquier tipo de compra de productos y servicios, la demanda temprana a los proveedores supone un gran beneficio tanto para el sector industrial, al permitirles reducir los riesgos y mejorar la planificación de las inversiones a realizar, llevar a cabo alianzas o UTES con otras empresas para presentarse a la licitación conocida con antelación; como para los propios clientes, al poder ver reducidos los tiempos de ejecución de las soluciones innovadoras existentes en el mercado.

Cuando anticipa su demanda, el comprador público provoca un adelanto en la aplicación de las soluciones innovadoras que desarrollan las empresas, y puede conseguir anticipadamente las prestaciones que de ella se derivan. Está comprobado que sin esa demanda temprana las soluciones innovadoras tardan más tiempo en llegar al mercado.

Consultas preliminares del mercado

Fase preparatoria del contrato

1. Obtener información sobre la capacidad del mercado,
2. Obtener información sobre el estado de la ciencia o la tecnología
3. Informar a los operadores económicos sobre los proyectos y requisitos de las futuras contrataciones

Finalidades

- Identificación previa de las necesidades a satisfacer
- Procedimiento no regulado: gran discrecionalidad
- Respeto principios: no falsear competencia; no discriminación y transparencia -pero confidencialidad (incluir cláusula recordatoria)-
- Orientado a la definición de las especificaciones técnicas en términos de exigencias funcionales o de rendimiento y evitar referencias a una concreta fabricación, procedencia, marca...
- La participación no otorga derechos exclusivos

Diálogo técnico

Grupos multidisciplinares

Para la buena marcha de las compras de innovación resulta necesario contar con un equipo de personas de formación multidisciplinar y con suficiente experiencia técnica en ámbitos diversos como el jurídico, técnico, económico, de gestión de proyectos, etc..

Es recomendable que el órgano de contratación cuente a lo largo de todo el procedimiento contractual, incluso para la propia preparación del procedimiento, con el apoyo de este tipo de personal. Esta recomendación sirve para las dos modalidades de CPI.

La misión del Grupo Técnico Multidisciplinar será la de asesorar al órgano de contratación y a la mesa de contratación a lo largo del procedimiento contractual en las distintas cuestiones de índole técnico-innovador vinculadas con el objeto del contrato.

Las especificaciones funcionales

Las especificaciones técnicas formuladas en términos de rendimiento o de exigencias funcionales son particularmente adecuadas en la CPI

- a) definen la función, objetivo o rendimiento a alcanzar, no el producto o servicio objeto del contrato
- b) piensan en el resultado que se desea, no en una solución técnica específica

Plasmar en el pliego *no lo que quieres, sino lo que necesitas*, de modo que cada oferente pueda plantear una manera de resolver el problema

Requisitos que deben cumplir:

- a) Proporcionar a los licitadores una idea clara de lo que se está buscando
- b) Asegurar que las diferentes ofertas sean comparables

DN refuerza el papel de las especificaciones funcionales:

- a) Impone su uso en la AI
- b) Exige que tengan un grado de detalle suficiente para que los interesados conozcan suficientemente el producto o servicio innovador buscado y presenten una oferta

Los criterios de adjudicación

Innovación como criterio de adjudicación: artículo 67.2 DN

Requisitos generales: carácter objetivo, previsión en el anuncio de licitación y que el pliego prevea expresamente y con detalle el modo de valoración

La valoración de la innovación requiere no atribuir un peso excesivo al **precio**: la innovación puede resultar cara si se atiende al precio

Han de considerarse no solo los costes actuales sino el conjunto de los **costes del ciclo de vida** del objeto del contrato: costes de adquisición, mantenimiento y disposición, además de otros aspectos importantes como la calidad y el mérito técnico de la oferta

Criterios de adjudicación que pueden utilizarse para valorar la innovación:

1. Contenidos de I+D en la ejecución del contrato que aporten mayor calidad
2. Plazo de ejecución: proporcionalidad entre contenidos de I+D y el plazo
3. Volumen o porcentaje del precio que se destina a desarrollo del producto
4. Capacidad de la innovación propuesta para producir una mejora
5. Mayor ahorro energético futuro derivado de la innovación
6. Mejora en el medioambiente consecuencia de la innovación
7. Reducción de costes de mantenimiento, reposición, eliminación u otros
8. Valoración de las propuestas que oferten el desarrollo de actividades de I+D en colaboración con otros operadores económicos (Universidades, etc.)

El principio de confidencialidad

Relevancia del principio en la CPI: desarrollo de tecnologías, soluciones innovadoras, *know how*, materias protegidas por la legislación de secretos comerciales

Confidencialidad vs. transparencia



Ejemplos de CPI

PAPIRUS Project

(Public Administration Procurement Innovation to Reach Ultimate Sustainability)

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

HAPPI Project

(*Healthy Ageing – Public Procurement of Innovations*)

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

epSOS Project

(*European Patients Smart Open Services*)

<http://www.epsos.eu/>

DECIPHER Project

(*Distributed European Community Individual Patient Healthcare Electronic Record*)

<http://www.decipherpcp.eu>

PROBIS Project

("Supporting Public Procurement of Innovative Solutions")

<http://www.probisproject.eu/>

SPEA Project

(*Smart Procurement European Alliance*).

<http://www.speaproject.eu/>



• **Conclusión**

La CPI puede utilizarse como estrategia para favorecer un cambio en el modelo productivo, **PERO** para ello es necesario:

1. Un **marco jurídico** que proporcione **seguridad**
2. Apostar por la **alta profesionalización** de los gestores
3. Cuidar la **coordinación de estrategias** a nivel europeo, estatal y autonómico

Muchas gracias!!