



ASUNTO: GUÍA SOBRE COMPRA PÚBLICA INNOVADORA.

I.- INTRODUCCIÓN

En el marco de la Estrategia Estatal de Innovación y, en concreto, del Acuerdo del Consejo de Ministro de 8 de julio de 2011 de impulso de la compra pública innovadora, el Ministerio de Ciencia e Innovación, con la participación del Ministerio de Economía y Hacienda, ha publicado la “Guía sobre Compra Pública Innovadora” dirigida a las Administraciones Públicas y demás organismos y entidades del sector público contratantes para la mejor y más adecuada aplicación de los procedimientos de contratación y adjudicación de la compra pública innovadora, tanto en su modalidad de Compra Pública de Tecnología Innovadora (CPTI) como en la de Compra Pública Pre-comercial (CPP), en tanto que instrumentos diferenciados pero orientados con igual relevancia al fomento de la política de innovación.

En definitiva, la guía pretende:

- Superar dudas en la tramitación de las compras públicas innovadoras.
- Compartir conocimientos, soluciones técnicas y proyectos comunes.
- Mejorar la preparación de los técnicos de las unidades de contratación para que demanden al mercado soluciones tecnológicas adecuadas a sus necesidades.
- Mejorar los pliegos de prescripciones técnicas de las licitaciones.
- Impulsar la coordinación de licitaciones entre los diferentes departamentos implicados en compra pública innovadora.
- Impulsar la difusión de buenas prácticas entre los compradores del sector público y del privado.

II.- COMPRA PÚBLICA INNOVADORA

La compra pública innovadora (CPI) es una actuación administrativa de fomento de la innovación orientada a potenciar el desarrollo de nuevos mercados innovadores desde el lado de la demanda, a través del instrumento de la contratación pública.

Persigue mejorar los servicios públicos incorporando bienes o servicios innovadores, fomentar la innovación empresarial e impulsar la internacionalización de la innovación.



La CPI se materializa en dos **modalidades de actuación**:

- **Compra pública pre-comercial** (CPP): es una contratación de servicios de I+D en los que el comprador público no se reserva los resultados para su uso en exclusiva, sino que comparte con las empresas los riesgos y beneficios de la I+D necesaria para desarrollar soluciones innovadoras que superen las que hay en el mercado. La vía de contratación será el contrato de Servicios de I+D (no sujeto al régimen general de la LCSP). La finalidad de la CPP será, por tanto, la investigación de soluciones a futuras demandas públicas.
- **Compra pública de tecnología innovadora** (CPTI): es la contratación de un producto o servicio que no existe en el momento de la compra, pero que puede desarrollarse en un período de tiempo razonable. Por tanto, dichos bienes o servicios requieren de una fase previa de I+D. La vía de contratación serán los contratos de colaboración Público Privado (como vía de contratación preferente) o los contratos a adjudicar mediante procedimientos ordinarios. La finalidad de la CPTI será, por tanto, la adquisición de bienes o servicios innovadores.

El **marco normativo** vigente para la CPI lo conforman:

- Real Decreto Legislativo 3/2011 de 14 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (TRLCSP)
- Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible (LES)
- Ley 14/2011, de 1 de julio, de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación

III.- INSTRUMENTOS PARA LA CONTRATACIÓN DE CPI

1) *Compra Pública de Tecnología Innovadora (CPTI)*

En función del tipo de procedimiento de adjudicación se dan diferentes modelos de ayuda para la ejecución de la CPTI:

A) CPTI mediante Procedimientos de Contratación Ordinarios

a) *Recomendaciones para la elaboración de los Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares y de Prescripciones Técnicas.*

- o **Criterios de evaluación:** añadir otros criterios de valoración relacionados con la mejora que se espera de la



CIRCULAR INFORMATIVA Nº 0315/2012

innovación propuesta (contenido de I+D en su desarrollo, plazo de desarrollo, posibilidades de patentes futuras, etc.) En todo caso, se recomienda aplicar como primer criterio de adjudicación el de la **oferta económicamente más ventajosa en su conjunto**, frente al criterio de precio más bajo.

- **Confidencialidad:** garantizada en los términos previstos en la LCSP
- **Alcance de la innovación ofertada:** las mejoras técnicas innovadoras deberán referirse a características técnicas o funcionalidades de un producto o servicio concreto, según lo indicado en el anuncio de licitación
- **I+D:** debe delimitarse claramente el objeto del contrato, de forma que las actividades de I+D, caso de existir, sean sólo una parte de la contratación pero nunca el objeto único del contrato; si no, estaríamos hablando de una CPP
- **Presupuestos:** para aquellos contratos de duración superior al año o de más de una anualidad, deberán respetarse los límites impuestos por la Ley 47/2003 General Presupuestaria.
- **Posible financiación de la innovación ofertada:** cuando se admita tal posibilidad ello deberá reflejarse en la Memoria del expediente de contratación.
- **Derechos de Propiedad Industrial e Intelectual:** las licitaciones de productos innovadores aún no existentes en el mercado deben de tener en cuenta los aspectos de propiedad industrial e intelectual e incluirlos en los documentos de licitación.
- **Solvencia financiera y técnica de la empresa:** se prestará especial atención por parte del órgano de contratación al cumplimiento por parte de las empresas licitadoras de la acreditación en este aspecto.
- **Bajas debidas a la financiación de la innovación:** deberá preverse la posibilidad de justificar las bajas debidas a la financiación de la innovación para evitar que resulten calificadas como anormalmente bajas y puedan quedar excluidas de la licitación.

b) Propuesta de cláusulas para la inclusión de la innovación en compras por procedimientos de adjudicación ordinarios.



CIRCULAR INFORMATIVA Nº 0315/2012

- **Criterios de valoración aplicables:** como novedad, se incluirán unos criterios de valoración cuya cuantificación dependa de un juicio de valor, referidos a “mejoras técnicas innovadoras”, que, por otra parte, sólo se admitirán sobre aquellos elementos concretos precisados en el anuncio de licitación.
- **Financiación de la actividad innovadora:** las actividades de I+D asociadas a la licitación podrán ser financiadas por una entidad financiadora de la I+D. Por ello, con carácter previo, se recomienda establecer un Marco de colaboración entre la entidad financiadora de las actividades de I+D y el comprador público. Las empresas que deseen solicitar la financiación deberán presentar su solicitud a la entidad financiadora de la I+D.

B) CPTI en contratos de colaboración público-privada: procedimiento de adjudicación mediante diálogo competitivo.

El contrato de colaboración entre el Sector Público y el Sector Privado constituye el instrumento contractual más específico para la compra pública innovadora, particularmente en su modalidad de Compra Pública de Tecnología Innovadora. Estos contratos deberán adjudicarse mediante el procedimiento de Diálogo Competitivo.

En una licitación de compra pública innovadora que vaya a adjudicarse por procedimiento de diálogo competitivo y para incentivar el desarrollo e incorporación de innovaciones en los bienes o servicios a suministrar al comprador público, se recomienda la inclusión de determinados términos referidos a la posibilidad de financiación de la actividad innovadora.

Así, el anuncio de licitación y, si procede, el programa funcional, harán referencia a la posibilidad de financiación de las actividades innovadoras.

2) Compra Pública Pre-comercial (CPP)

La modalidad de compra pre-comercial (CPP) se centra en la búsqueda de soluciones a posibles demandas futuras que puedan plantearse desde el sector público con el fin de abordar el tratamiento de necesidades públicas para las cuales no existe una solución en el mercado.



En la adjudicación de los contratos de CPP, no sujetos al régimen general de la LCSP, deberán no obstante respetarse los principios de publicidad, concurrencia, transparencia, confidencialidad, igualdad y no discriminación, y de elección de la oferta económica más ventajosa.

La contratación pre-comercial se circunscribe exclusivamente a actividades de I+D y suele realizarse por fases eliminatorias, de forma que se vaya comprobando progresivamente la eficacia y eficiencia de las soluciones propuestas por diferentes empresas que compiten para crear una serie de opciones.

En definitiva, la CPP es una modalidad de contratación pública de servicios de I+D en la que se comparten los riesgos y los beneficios de la I+D con empresas privadas en condiciones de mercado y por ello no constituye una ayuda de Estado. El objetivo es facilitar el desarrollo rentable de soluciones innovadoras para los servicios públicos con una perspectiva más amplia y global.

Las diferentes fases del programa de compras pre-comerciales son:

1. Definición de las especificaciones y requerimiento del problema técnico a resolver, tras la que se abre una convocatoria de solicitudes de propuestas a las empresas
2. Tras la evaluación, las propuestas seleccionadas resultarán adjudicatarias de un contrato para estudio de viabilidad con duración y dotación determinada.
3. Un número reducido de soluciones propuestas en la fase anterior serán elegibles para su contratación, en los términos de presupuesto y duración definidos, con objeto de desarrollar la fase de investigación aplicada y desarrollo experimental.

3) Gestión de propuestas no solicitadas

La Propuesta no solicitada es la acción por la que el proponente se dirige al organismo público para mostrarle la solución a una necesidad futura de un determinado producto o servicio que el proponente está en disposición de ofrecer. Suelen ser difíciles de gestionar por parte del comprador público, por cuanto la intención del proponente puede ser precisamente crear esa necesidad futura y obtener financiación o apoyo del sector público para desarrollar la idea.



CIRCULAR INFORMATIVA Nº 0315/2012

Es conveniente examinarlas todas, pues alguna podría resultar en importantes ahorros futuros de recursos, mejora de los servicios, creación de empleo, etc.

En todo caso, estamos ante una actuación preliminar a la contratación propiamente dicha, destinada a identificar y planificar posibles o futuras necesidades de la Administración. En consecuencia, los pasos a dar para gestionar tales ofertas no deben confundirse con los procedimientos de adjudicación de contratos regulados en la LCSP.

Así, una vez identificada una propuesta como de interés, los pasos:

1. Indicar al proponente que debe redactar su propuesta en forma breve.
2. Publicar una convocatoria para recibir propuestas de soluciones innovadoras invitando al proponente inicial a participar en ella.
3. Seleccionar, de entre las propuestas recibidas, las más adecuadas.
4. Invitar a los seleccionados individualmente a hacer una presentación de su producto o servicio.
5. Reevaluar las propuestas seleccionadas.
6. Preparar las especificaciones funcionales detalladas y distribuirlas a todos los ofertantes seleccionados.
7. Continuar, si así se decide, con la convocatoria de una licitación en los términos previstos en la LCSP.

IV.- ESQUEMA DE BUENAS PRÁCTICAS EN LA COMPRA PÚBLICA INNOVADORA

La UE ha elaborado un esquema operativo general en diez pasos, representativo de un conjunto de buenas prácticas que facilitan llevar a cabo con éxito un procedimiento de compra pública innovadora que, sin perjuicio de las especificaciones propias de la legislación española, es:

1. Identificar y Planificar las necesidades de compra.
2. Consultar al mercado antes de iniciar el proceso de licitación.
3. Involucrar a todas las partes clave interesadas en el curso del procedimiento.
4. Dejar que el mercado proponga soluciones creativas e innovadoras.
5. Buscar la mejor relación calidad-precio, no el precio más bajo



6. Aprovechar las ventajas de los medios electrónicos.
7. Decidir la gestión y reparto de los riesgos.
8. Incluir cláusulas contractuales que promuevan la innovación.
9. Desarrollar y aplicar un plan de seguimiento y evaluación del contrato.
10. Aprender de la experiencia de cara al futuro.

V.- VÍAS DE FINANCIACIÓN

Las administraciones públicas que quieran beneficiarse de la CPI deberán firmar acuerdos de adhesión a la Estrategia Estatal de Innovación.

El Ministerio de Ciencia e Innovación ha puesto en marcha dos **vías de financiación** para apoyar la compra pública innovadora: el Programa INNODEMANDA y el Fondo Tecnológico INNOCOMPRA, éste último dirigido a las comunidades autónomas.

1) INNODEMANDA

El programa INNODEMANDA es un instrumento de financiación de apoyo a la oferta tecnológica que concurre a los procesos de compra pública innovadora. Se financiará a las empresas el coste de la innovación para que al órgano público le cueste lo mismo que si comprara la tecnología ya desarrollada, facilitando de este modo una mayor presencia de los productos y servicios de estas empresas en la Administración.

Este instrumento será financiado y gestionado por el Ministerio de Ciencia e Innovación a través del Centro para el Desarrollo Tecnológico Industrial (CDTI). Además, el Ministerio de Ciencia e Innovación apoyará a los órganos públicos en la verificación del funcionamiento de los pilotos y de la calidad de las propuestas innovadoras.

La colaboración entre el CDTI y las entidades contratantes se formalizará mediante sendos Protocolos de Actuación General que establecerán los términos y condiciones bajo los cuales el CDTI podrá financiar las actividades de I+D asociadas a los procedimientos de compra pública de tecnología innovadora.

¿Cómo funciona INNODEMANDA?

La colaboración entre el CDTI y la entidad contratante parte de la formalización de un Protocolo de Actuación General que establece los plazos de actuación, las condiciones de financiación de las actividades de I+D y limita el número de proyectos a evaluar. Tras la inclusión de determinadas cláusulas en los pliegos y en el anuncio de licitación, los



licitantes procederán a dar anuncio del proceso conforme a la legislación de contratos del sector público (Ley 30/2007 y Ley 31/2007). Los licitadores que así lo deseen podrán dirigir a CDTI su solicitud de financiación de los costes de desarrollo e integración de las innovaciones que desean incluir en sus ofertas. La evaluación de dichas solicitudes se realizará mediante un procedimiento de análisis/concesión acelerado diseñado al efecto. La decisión del CDTI se comunicará a las empresas antes de la finalización del plazo de presentación de ofertas a la licitación. Con carácter general, el CDTI dispondrá de un plazo medio de 6 semanas para dar una respuesta sobre la financiación. A continuación los licitadores podrán presentar sus ofertas ante el órgano de contratación, pudiendo tener en cuenta las condiciones de financiación mencionadas. Concluida la evaluación de las ofertas por el órgano de contratación y la adjudicación del contrato, se procederá a la firma del contrato de financiación y del perfeccionamiento de la adjudicación mediante firma del correspondiente contrato. Con independencia del resultado de la adjudicación los licitadores podrán hacer uso de la financiación de las actividades de I+D en los términos aprobados por el CDTI.

2) INNOCOMPRA

El programa INNOCOMPRA tiene como finalidad el apoyar a los órganos públicos de las Comunidades Autónomas (tanto las propias consejerías como órganos dependientes con “poder adjudicador” a efectos de la Ley de Contratos del Sector Público) para el desarrollo de proyectos innovadores, susceptibles de recibir ayudas de Estado en tal condición y que en una parte relevante del mismo puedan generar contratos de Compra Pública Innovadora (CPI) en el año 2011, cofinanciándolos a cargo del Programa operativo de I+D+i por y para el beneficio de las empresas - Fondo Tecnológico, 2007-2013 de la Unión Europea (Fondos FEDER).

El programa se articulará mediante la firma de un Acuerdo Marco entre el Ministerio y la CC.AA que permita la selección conjunta de los proyectos a apoyar que conlleven un alto porcentaje de CPI.

Respecto a la parte de CPI se analizará -en función de las necesidades de suministro de bienes y servicios innovadores de la CC.AA. y de las prioridades sectoriales estratégicas de la **Estrategia Estatal de Innovación** (e2i)- la modalidad más adecuada y la posibilidad de la implicación del CDTI en la financiación de la I+D asociada a los mismos.



CIRCULAR INFORMATIVA Nº 0315/2012

Posteriormente, para cada proyecto, se firmaría un convenio que regule el importe del anticipo, los plazos, la comisión de seguimiento, los objetivos/indicadores de resultado etc.

El Ministerio de Ciencia e Innovación financiará las actividades sujetas al convenio con un anticipo reembolsable que podrá concederse con carácter plurianual. Conforme a la normativa del Fondo tecnológico, las cantidades libradas deberán ejecutarse y justificarse en un plazo de dos años, siendo la fecha tope de los libramientos el año 2013 para que puedan justificarse, de manera improrrogable, a finales del año 2015.

El organismo beneficiario asume la obligación de cofinanciación (30% del proyecto) y de las obligaciones formales de documentación y justificación de los gastos imputados que figurarán en el convenio.

Los proyectos seleccionados podrán tener una financiación plurianual, comenzando en el año 2011.

¿Cómo funciona INNOCOMPRA?

Una vez identificado un proyecto que conlleven un elevado porcentaje de CPI, el Ministerio de Ciencia e Innovación y el organismo público firman un convenio en el que se detalla las fases del proyecto, los gastos financiables y, expresamente, la CPI a realizar (objeto, valoración, y todos aquellos aspectos de los analizados en la GUÍA de la CPI que interesen), el importe de las aportaciones de cada parte, las condiciones de ejecución para su posterior certificación a Bruselas, etc.

IV.- CONCLUSION

Con la publicación de esta guía sobre compra pública innovadora se pretende facilitar y mejorar los procedimientos de contratación y adjudicación de compra pública de las Administraciones e incentivar la participación de las empresas en las licitaciones de compra pública innovadora como instrumento para potenciar el desarrollo de los mercados innovadores, que han de convertirse en nuevos elementos tractores del crecimiento económico.