La Compra Pública Innovadora como instrumento de fomento a la innovación en la UE

En los últimos años, a través de diferentes iniciativas, la Unión Europea ha dotado de gran protagonismo a la contratación pública como instrumento para fomentar la innovación y mejorar la competitividad en el seno del mercado único europeo. Las empresas españolas que operan en los ámbitos de salud, eficiencia energética, TIC o transportes, entre otros, pueden encontrar en esta fuente de contratación interesantes oportunidades de negocio.

Jimena López-Barbado

La contratación pública representa en la Unión Europea alrededor del 20% de su PIB, contribuyendo, además de con un gran peso en la economía comunitaria, como catalizador potencial de la innovación. De ahí que las autoridades europeas procuren que este sea un instrumento relevante en el conjunto de sus políticas públicas.

Innovación es sinónimo de creación de valor a través del cambio tecnológico, esto es, un proceso que culmina con un resultado novedoso -nuevo producto, método, servicio, modelo de negocio- aceptado por el mercado.

La Compra Pública Innovadora (CPI) es una actuación administrativa de fomento de la innovación orientada al desarrollo de nuevos mercados a través del instrumento de contratación pública. Los objetivos de la CPI son:

- la mejora de los servicios públicos mediante la incorporación de bienes y servicios innovadores; y
- el fomento de la innovación empresarial desde el lado de la demanda, esto es, desde la entidad que ejerce de contratante de las obras, bienes y servicios.

[iStock/Thinkstock.]

Al ser una herramienta al servicio de la innovación, la CPI presenta numerosas oportunidades para las empresas: desde compartir los riesgos del proceso de I+D+i con la entidad contratante, hasta contar con la garantía (tranquilidad) de contar de antemano con al menos un cliente que ha comprometido su compra, pasando por los diversos mecanismos de financiación habilitados y la posibilidad de acceder a nuevos mercados. Junto a ello, la CPI contribuye a aumentar la competitividad de las empresas.

RELACIÓN DE LOS MECANISMOS CPTI Y CPP CON ALGUNOS ASPECTOS DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA		
	Compra Pública de Tecnología Innovadora (CPTi)	**Compra Pública Precomercial (CPP)**
Tipo de contratación	• **Compra pública de bienes y servicios comerciales, listos para prestar servicio público** El comprador adquiere bienes y servicios para prestar servicios públicos inexistentes en el mercado y que requieren de una fase previa de I+D.	• **Compra pública de resultados de I+D** Comprador y empresas comparten los riesgos y beneficios resultantes de la investigación de soluciones a problemas propuestos por el licitador público.
Vía de contratación	• **Contratos de adjudicación mediante procedimientos ordinarios** La LCSP* prevé la inclusión de clausulas que afectarían a los criterios de valoración para la adjudicación. • **Contrato de colaboración público-privada** Permite el diálogo con las empresas para la definición y establecimiento de requisitos de licitación sujetos a fase de I+D, más allá del precio y plazo de entrega.	• **Contrato de servicios de I+D** No sujeto al régimen general de la LSCP*.
Finalidad	• **Adquisición de bienes y servicios innovadores** Mejora de la prestación del servicio público del comprador y refuerza la posición del suministrador al contar con un mercado local de lanzamiento.	• **Investigación de soluciones a futuras demandas públicas** Promueve la capacitación tecnológica de las empresas.

* LCSP: Ley de Contratación del Sector Público.
Fuente: *Afi, basado en la «Guía del Usuario de Compra Pública Innovadora».*

Nuevo marco normativo en la UE

En la Unión Europea, las competencias en materia de CPI las tiene la Dirección General de Mercado Interior, Industria, Emprendimiento y Pymes de la Comisión Europea.

La Directiva 2014/24/UE forma parte de las nuevas Directivas europeas[1] de contratos públicos aprobadas el 26 de febrero de 2014, y establece que la innovación debe promoverse a través de los instrumentos de contratación pública: el considerando número 47 de dicha Directiva dispone expresamente que los poderes públicos deben hacer la mejor utilización estratégica posible de la contratación pública para fomentar la innovación, por ser uno de los principales motores del crecimiento. Ámbitos como la salud, la eficiencia energética, las TIC o los transportes son considerados por la Unión Europea y sus Estados miembros sectores estratégicos para la CPI.

Las empresas proveedoras de bienes, servicios, suministros y obras en estos ámbitos de actividad son las beneficiarias directas de la compra pública innovadora. Las empresas biotecnológicas, a través de la Asociación Española de Bioempresas (ASEBIO), ya han mostrado su interés en este instrumento desde sus inicios, y han liderado proyectos pioneros de compra pública pre-comercial como INNOVASUMA[2] o CLAMBER[3].

Fue el Plan de desarrollo para la mejora de la competitividad de la UE contemplado en la Estrategia de Lisboa (2000-2010) y posteriormente la *Lead Market Initiative* (2008-2011), las políticas que impulsaron el uso de la compra pública para buscar el liderazgo de empresas europeas en mercados tales como la salud, el transporte, la eficiencia energética y la biotecnología. Más recientemente, la Europe 2020 y, en concreto, su iniciativa «Unión para la Innovación», da un paso más en la implementación y estandarización de la CPI es sus dos modalidades de Compra Pública Precomercial (*Pre-Commercial Procurement*) o CPP y Compra Pública de Tecnología Innovadora (*Public Procurement of Innovation*) o CPTi.

CPP y CPTi

Según la Comunicación COM (2007) 799 final de la Comisión Europea, la CPI se refiere a *una contratación de servicios de I+D con un planteamiento distinto de aquellos en los que los beneficios pertenecen exclusivamente a la entidad adjudicadora para su utilización en el ejercicio de su propia actividad, siempre que la entidad adjudicadora remunere totalmente la prestación del servicio*, y no constituye ayuda estatal.

Esta colaboración público-privada entre la administración estatal y las empresas es un cambio de paradigma para los dos agentes participantes. Para la administración pública, supone asumir riesgos que no asume en la contratación pública regular, ya que son compartidos con la empresa y han de ser controlables (para minimizarlos se establece un periodo máximo del proceso que no excede de dos años).

Para la empresa, la CPP permite crear nuevos productos en el seno de este marco contractual que garantiza un primer comprador. La administración encarga a la empresa la elaboración de un producto para cubrir una serie de necesidades que existen en la sociedad; si estas necesidades se satisfacen, entonces la administración será el primer comprador.

Por su parte, la CPTi se produce cuando una entidad pública aprueba un pedido de un producto o servicio que no existe en ese momento, pero que puede desarrollarse probablemente en un periodo de tiempo razonable y que requiere el desarrollo de tecnología nueva o mejorada para poder cumplir con los requisitos demandados por el comprador (Edquist y Hommen, 1999). A diferencia de la CPP, la CPTi está sometida a los requerimientos de la Organización Mundial del Comercio (OMC) en materia de contratación pública al tratarse de un producto terminado funcional.

El marco normativo español, desde el año 2011, incluye la CPP y la CPTi como estrategias para promover la investigación y la innovación en nuestro país. En este contexto, es el Centro para el Desarrollo Tecnológico Industrial (CDTI), organismo dependiente del Ministerio de Economía y Competitividad (MINECO), el encargado de encauzar las ayudas de la Unión Europea para la innovación en la compra pública.

En la actualidad existe un Anteproyecto de Ley de Contratos del Sector Público que tiene como principal objetivo la trasposición al derecho español de las Directivas 2014/24/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública y 2014/23/UE, relativa a la adjudicación de contratos de concesión.

Ayudas europeas a la compra innovadora

Además de la puesta a disposición de la «Guía del Usuario de Compra Pública Innovadora», se activaron los programas INNOCOMPRA e INNODEMANDA, así como el VII Programa Marco de Investigación y Desarrollo.

•INNOCOMPRA trata de apoyar a los órganos públicos de las Comunidades Autónomas para llevar a cabo proyectos de innovación financiados por Fondo Tecnológico 2007-2013 de la Unión Europea (Fondos FEDER). El programa se articula mediante un Acuerdo Marco entre el Ministerio y la Comunidad Autónoma 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 la modalidad más adecuada y la posibilidad de la implicación del CDTI en la financiación de la I+D asociadas a los mismos.

•INNODEMANDA, gestionado específicamente por el CDTI, proporciona orientación y apoyo para identificar potenciales compras públicas e innovadoras. A través de este programa, el CDTI ayuda a financiar el coste de la innovación asumida por las empresas para que al órgano público le cueste lo mismo que si comprara tecnología ya desarrollada, facilitando así a las empresas su participación como proveedores innovadoras de la Administración.

•El VII Programa Marco de Investigación y Desarrollo y su predecesor, el Programa Horizonte 2020 / Programa Marco de Investigación e Innovación, están apoyando la creación de redes de empresas para el fomento de CPI, el intercambio de buenas prácticas y la realización de compras conjuntas transfronterizas, para lo cual la Comisión puede llegar a financiar hasta el 100% de los cos-

tes directos (todos los costes en los que se incurre durante el desarrollo de un proyecto incluyendo los costes de personal).

Entre los proyectos financiados de ámbito comunitario con participación española destacan DECIPHER y UNWIRED HEALTH en el área de la salud, o los proyectos PREFORMA de registro de datos y SPEA sobre desarrollo sostenible y eficiencia energética en las ciudades. Estos proyectos están dentro de la modalidad CPP al compartir beneficios y riesgos entre la administración pública y la empresa, mientras que INSPIRE (red sobre sistema de transporte inteligente) es modalidad CPTi porque requiere el desarrollo de una nueva tecnología aún inexistente en el mercado y que debe realizarse dentro un límite de tiempo estipulado.

Todos estos esfuerzos evidencian una realidad: las administraciones públicas de los Estamos miembros así como la Unión Europea como organización supranacional están finalmente fortaleciendo sus políticas de innovación, por entender que la innovación es fuente de desarrollo. Tanto las empresas como las Administraciones públicas deberán colaborar en un marco de confianza y responsabilidad para buscar soluciones innovadoras que mejoren los servicios y bienes públicos para los ciudadanos. Queda pendiente, no obstante, que estas prácticas se generalicen a otros ámbitos de nuestras vidas, para lo cual debemos entre todos fomentar y contribuir a la innovación ::

[1] Directiva 2014/25/UE relativa a los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales.
Directiva 2014/26/UE relativa a la gestión colectiva de los derechos de autor y derechos afines y a la concesión de licencias multi territoriales de derechos sobre obras musicales para su utilización en línea en el mercado interior.
[2] Proyecto de identificación de demanda temprana de tecnologías en el ámbito de la Medicina Personalizada (marcadores avanzados) en el Sistema Nacional de Salud
[3] Proyecto «*Castilla-La Mancha Bio-Economy Region*» que sienta las bases para convertir a esta región en el referente del sur de Europa dentro de la investigación relacionada con el aprovechamiento de la biomasa, teniendo en cuenta que es un gran productor de la misma.
[4] La justificación de la ejecución está vigente hasta el año 2015.