

**Compra Pública Innovadora**

# **COMPRA PÚBLICA INNOVADORA: cómo pasar de los pilotos a los productos innovadores y poder pagarlos**

**Luis Cueto Álvarez de Sotomayor**  
Subdirector General de Fomento de la Innovación Empresarial  
DIRECCIÓN GENERAL DE INNOVACIÓN Y COMPETITIVIDAD

**Zaragoza Noviembre de 2013**



MINISTERIO  
DE ECONOMÍA  
Y COMPETITIVIDAD

## Contenidos:

### 1. Marco Conceptual

- 1.1 Conceptos Básicos
- 1.2 Mecanismos de Actuación



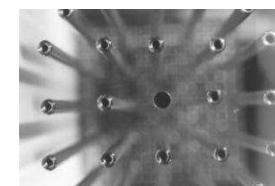
### 2. Marco Legal e Institucional

- 2.1 Pilares Regulatorios
- 2.2 Especificidades de la CPP
- 2.3 Especificidades de la CPTI
- 2.4 Futura Directiva Comunitaria de Compra Pública
- 2.5 Marco Institucional



### 3. Instrumentación en la AGE

- 3.1 La Estrategia Española de Innovación (E2I/EEInn)
- 3.2 Fundamentos
- 3.3 Tendencias



## 1. Marco Conceptual

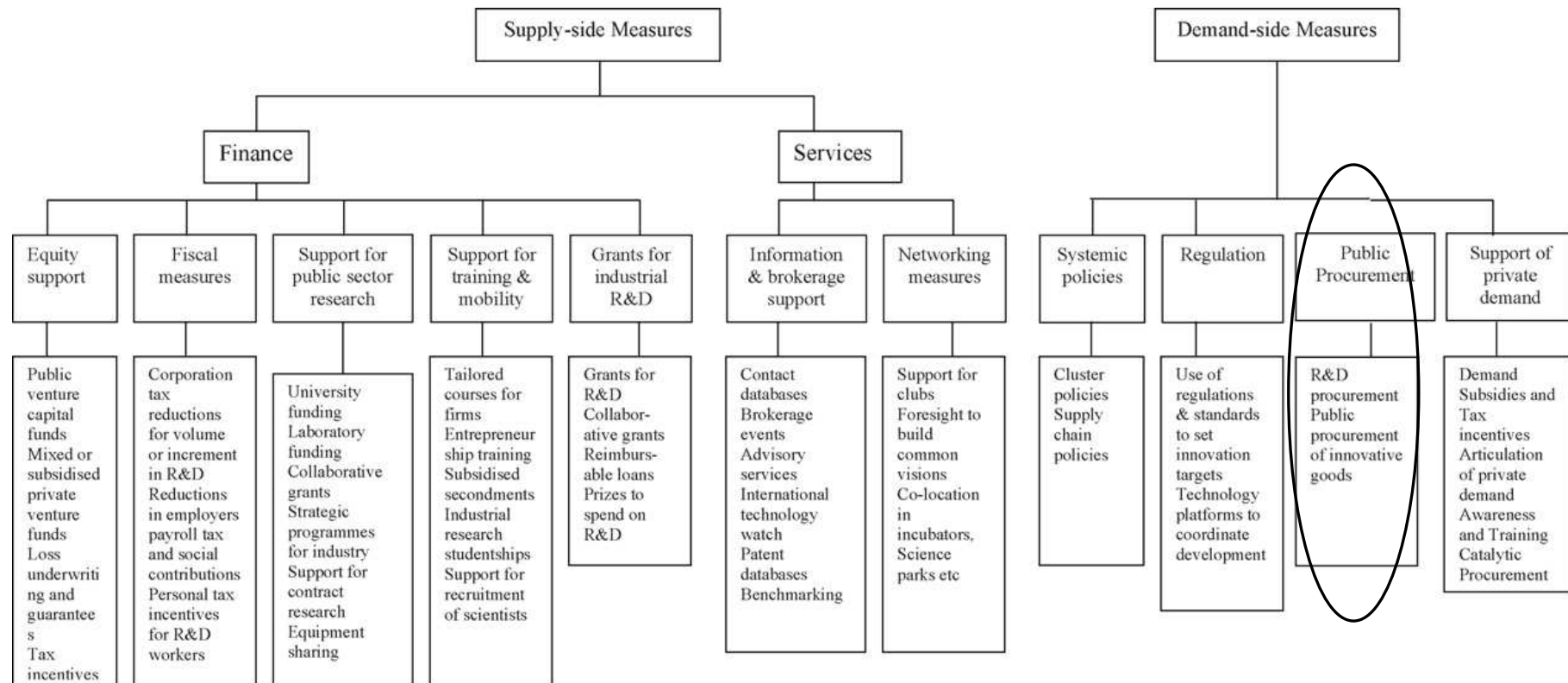
### 1.1 Conceptos Básicos: Qué es y qué no es la CPI:

- ✓ **NO ES UN NUEVO TIPO DE CONTRATO:** se aplica los existentes (Obras, servicios, suministros o colaboración público-privada)
- ✓ **NO ES UNA FORMA DE ADJUDICACIÓN** de los contratos (siguen siendo los mismos: adjudicación directa, negociado con o sin publicidad, diálogo competitivo...)
- ✓ **ES una política pública de apoyar la innovación privada mediante su encargo por un comprador público (“no me subvencione, cómpreme”):** comprar cosas que no existen: cambio de paradigma y *revolución* cultura administrativa (compra cierta, lo mas barato y 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 el 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) (\*)

## 1. Marco Conceptual

### 1.1 Conceptos Básicos. Herramientas de Política de Innovación



### 1. Marco Conceptual

#### 1.2 Mecanismos de Actuación

- ✓ De manera esquemática se puede establecer que la compra pública actúa según tres vías:

**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

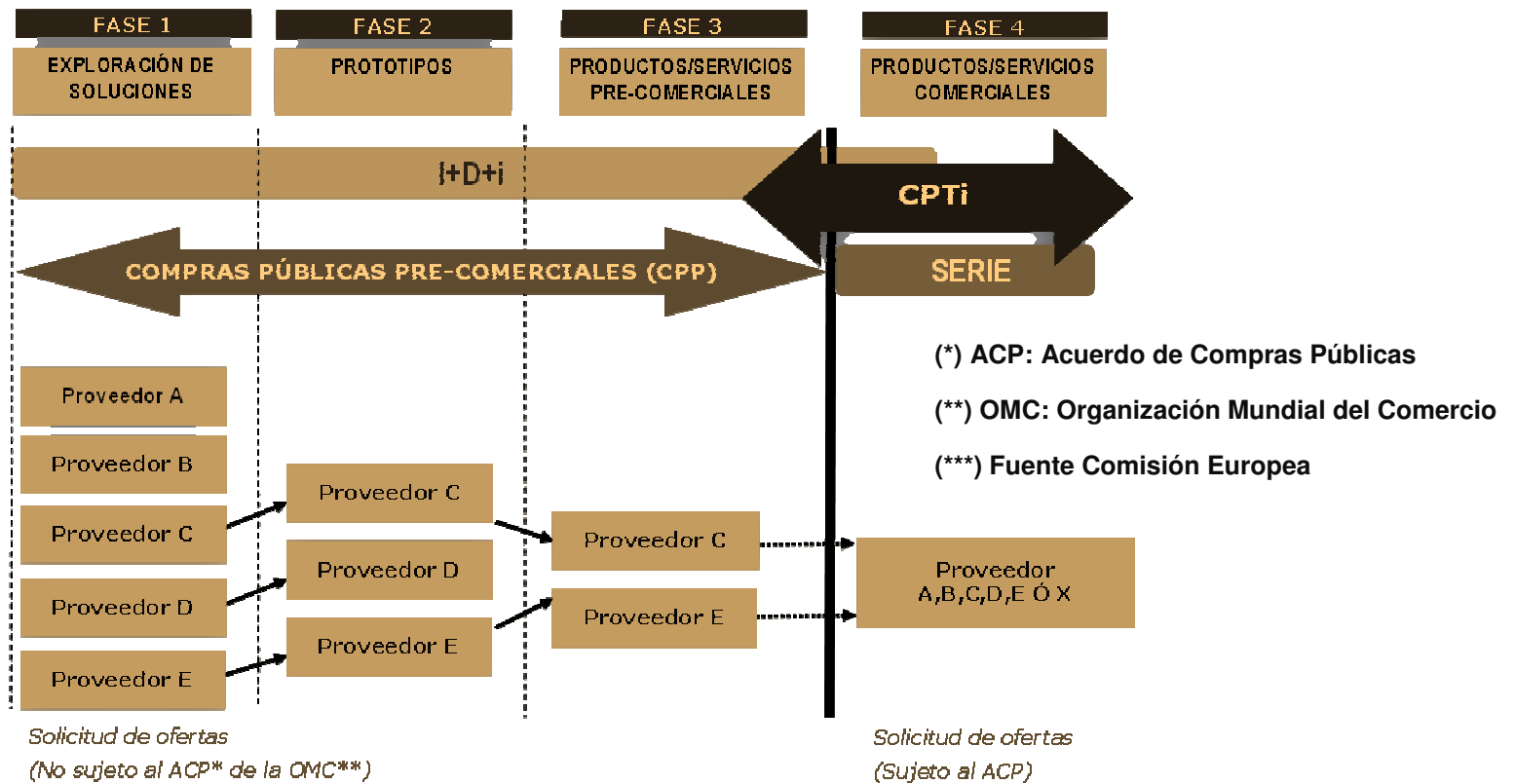
**Compras tecnológicas (CPTi\*):** consiste en la compra pública de un “[...] *bien o servicio que no existe en el momento de la compra pero que puede desarrollarse en un período de tiempo razonable. Dicha compra requiere el desarrollo de tecnología nueva o mejorada para poder cumplir con los requisitos 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\*)** es una “*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*”.

(\*) Fundación COTEC; “La política tecnológica ligada a la compra pública”, 2009

## 1. Marco Conceptual

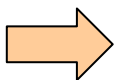
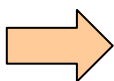
### 1.2 Mecanismos de Actuación. Proceso de Contratación en Fases\*\*\*



# CPI. Fundamentos e Instrumentación

## 1. Marco Conceptual

### 1.2 Mecanismos de Actuación. Vías de Contratación

INSTRUMENTO	TIPO DE CONTRATACIÓN	VIA DE CONTRATACIÓN*	FINALIDAD	
Compra Pública Precomercial (CPP)	<p><b>Compra Pública de Resultados de I+D</b></p> <p>Comprador y empresas comparten los beneficios resultado de la investigación de soluciones a problemas propuestos por el comprador público.</p>	<p><b>Contrato de Servicios de I+D.</b></p> <p>No sujeto a Directiva Comunitaria de Compras [D18/2004], ni a los acuerdos de compra gubernamental de la OMC.</p>	<p><b>Investigación de soluciones a futuras demandas públicas.</b></p> <p>La CPP permite la <u>capacitación tecnológica de las empresas.</u></p>	 <p><b>Royalties</b></p>
Compra Pública de Tecnología Innovadora (CPTI)	<p><b>Compra Pública de Bienes &amp; Servicios comerciales. listos para prestar servicio público.</b></p> <p>El comprador adquiere bienes &amp; servicios para prestar el servicio público que no existen en el mercado y requieren de una fase previa de I+D.</p>	<p><b>Contrato de Colaboración Público Privada.</b></p> <p>Permite el dialogo con las empresas para la definición de requisitos; y el establecimiento de requisitos de licitación sujetos a fase de I+D, más allá del precio y plazo de entrega.</p>	<p><b>Adquisición de bienes &amp; servicios Innovadores.</b></p> <p><u>Mejora la prestación del servicio público</u> al comprador y refuerza la posición del suministrado al contar con un <u>mercado local como aval para la internacionalización.</u></p>	 <p><b>Si funciona, lo tienes vendido</b></p>

(\*) Vía de contratación preferente, no exclusiva

## 2. Marco Legal e Institucional

### 2.1 Pilares Regulatorios

- Acuerdo de C.M.<sup>1</sup> de aprobación de la E2I**  
Fomento de mercados innovadores vía CPI (Salud, e-Administración, Energía, Turismo, Defensa...)  
**02JUL2010**
- Acuerdo de C.M.<sup>1</sup> de impulso a la CPI en la AGE, en el ámbito de la E2I**  
Plan de Acción y Grupos de Trabajo para puesta en marcha de instrumentos de CPI  
**08OCT2010**
- Aprobación de la L 02/2011, Ley de Economía Sostenible (LES)**  
Disposiciones sobre los Contratos de Colaboración Público-Privada y de servicios de I+D;  
Cuantías para CPP<sup>4</sup> vía acuerdo de C.M.<sup>1</sup>  
**04MAR2011**
- Aprobación de la L 14/2011, LCTI<sup>2</sup>**  
Consideraciones relativas a la planificación de actuaciones de CPI en los distintos departamentos (Cap. I)  
**01JUN2011**

<sup>1</sup>.CM: Consejo de Ministros

<sup>2</sup>. LCTI: Ley de la Ciencia la Tecnología y la Innovación

<sup>3</sup>.DGIC: D. Gral. de Innovación Y Competitividad

<sup>4</sup>.CPP: Compra Pública Precomercial

## 2. Marco Legal e Institucional

### 2.1 Pilares Regulatorios

- Acuerdo de C.M.<sup>1</sup> de articulación del procedimiento de CPI en la AGE**  
Agilizar actuaciones administrativas en materia de CPI y formular recomendaciones.  
Cuantías para CPI (3%)
- Aprobación RD-Legislativo 03/2011, texto refundido LCSP**  
Consideraciones relativas a la I+D+i en la contratación pública
- Aprobación RD Desarrolla Estructura Orgánica Básica del MINECO**  
[RD345/2012, Art.13.1.q] Corresponde a la DIGC<sup>3</sup> el impulso de la CPI
- Carta Conjunta de 11 Presidentes de Estados Miembros al EUROGRUPO**  
Párrafo 4º, aboga por el establecimiento de esquemas europeos de CPTI y CPP.

08JUL2011

14NOV2011

10FEB2012

20FEB2012

<sup>1</sup>.CM: Consejo de Ministros

<sup>2</sup>. LCTI: Ley de la Ciencia la Tecnología y la Innovación

<sup>3</sup>.DGIC: D. Gral. de Innovación Y Competitividad

<sup>4</sup>.CPP: Compra Pública Precomercial

## 2. Marco Legal e Institucional

### 2.2 Especificidades de la CPP

❑ Exclusiones del ámbito de aplicación de la CPP\*:

✓ Acuerdo de Contratación Pública de la OMC<sup>1</sup>

✓ Directivas comunitarias de contratación pública (D2004/17, D2004/18)

✓ Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (RD-Legislativo 03/2011, 14NOV)

❑ Exclusión del Contrato de Servicios de I+D [RD-Legislativo 3/2011, TRLCSP; Artículo 4.-]:

[4.1. r] “Los contratos de investigación y desarrollo remunerados íntegramente por el órgano de contratación, siempre que éste comparta con las empresas adjudicatarias los riesgos y los beneficios de la investigación científica y técnica necesaria para desarrollar soluciones innovadoras que superen las disponibles en el mercado.”

[4.2.] “Los contratos, negocios y relaciones jurídicas enumerados en el apartado anterior se regularán por sus normas especiales, aplicándose los principios de esta Ley para resolver las dudas y lagunas que pudieran presentarse.”

(\*) Sujeto a condiciones tasadas en cada ámbito normativo

(1) OMC: Organización Mundial del Comercio

## 2. Marco Legal e Institucional

### 2.3 Especificidades de la CPTI

- Evolución paulatina de los textos legales, introduciendo y mejorando procedimientos apropiados:

[L30/2007; LCSP<sup>1</sup>] Incorporación del CCPP<sup>2</sup> y del Procedimiento de Diálogo Competitivo

[L02/2011; LES<sup>3</sup>] Disposiciones sobre el CCPP y el empleo del Diálogo Competitivo

[RD-Legislativo 03/2011; TRLCSP<sup>4</sup>] Recoge provisiones de texto anteriores

- El CCPP<sup>2</sup> es particularmente adecuado para la CPTI al permitir la colaboraciones que comprendan:

[Art. 11.1.-] [...] “c) la fabricación de bienes y la prestación de servicios que incorporen tecnología específicamente desarrollada con el propósito de aportar soluciones más avanzadas y económicamente más ventajosas que las existentes en el mercado.”

(1) LCSP: Ley de Contratos del Sector Público (2) CCPP: Contrato de Colaboración Público-Privado (3) LES: Ley de Economía sostenible (4) TRLCSP: Texto Refundido de LCSP

## 2. Marco Legal e Institucional

### 2.4 Futura Directiva Comunitaria de Compra Pública

□ [COM (2011) 897 Final] Aspectos más relevantes:

- ✓ Disposiciones relativas a las “Consultas al Mercado” (Diálogo Técnico o “Market Consultation”)
- ✓ Simplificación/generalización en el uso del Diálogo Competitivo
- ✓ Introducción de un nuevo procedimiento de adjudicación: “Asociación para la Innovación”

□ Procedimiento de “Asociación para la Innovación” (“Innovation Partnership”):

[COM(2011) 897; Art. 25.-] [...] “En las asociaciones para la innovación, cualquier operador económico podrá solicitar participar en respuesta a un anuncio de licitación con vistas a establecer una asociación estructurada para el desarrollo de 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.”

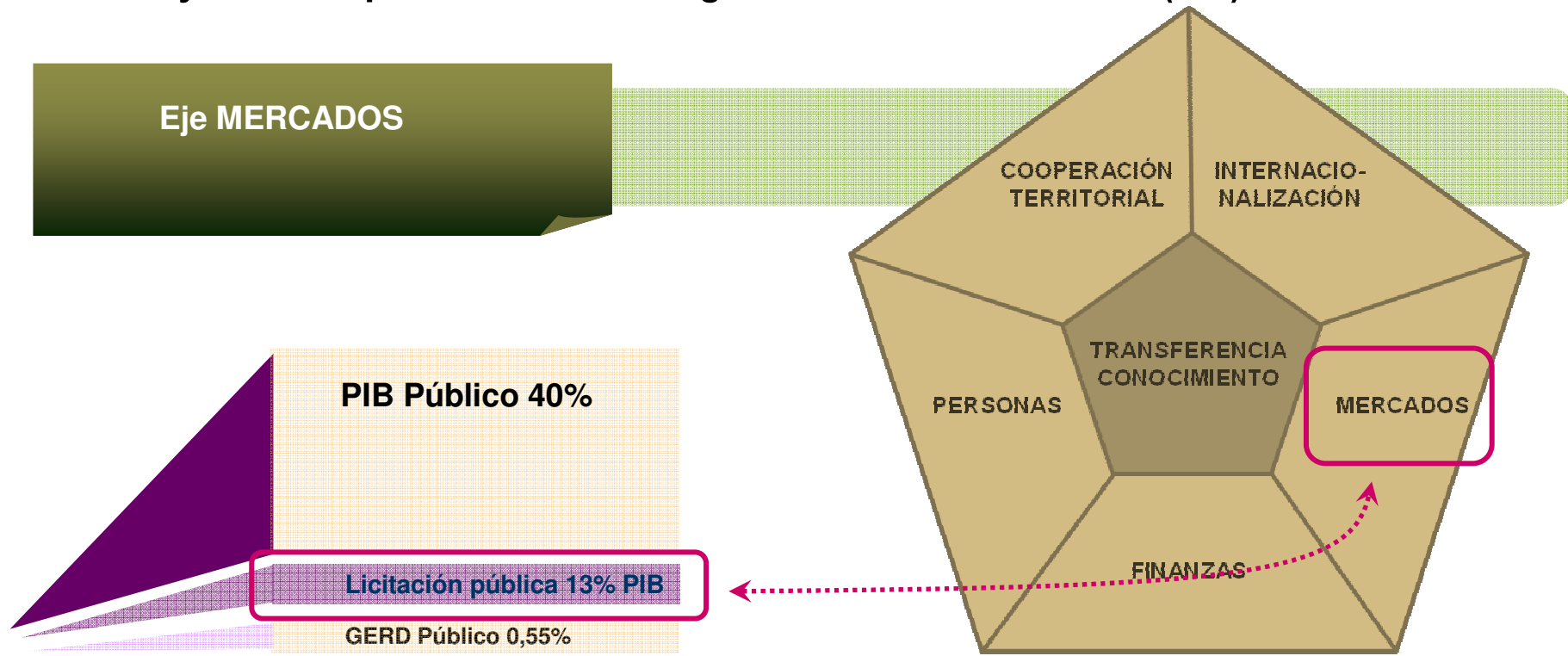
## 3. Instrumentación en la AGE

### 3.1 La Estrategia Española de Innovación (EEInn)

OBJETIVOS	EJES PRIORITARIOS					
	1. DESARROLLO DE UN ENTORNO FAVORABLE A LA I+D+i	2. FOMENTO A LA GENERACIÓN DE CONOCIMIENTO Y TALENTO	3. TRANSFERENCIA Y COMERCIALIZACIÓN DEL CONOCIMIENTO	4. TERRITORIOS INNOVADORES Y COMPETITIVOS	5. INTERNACIONALIZACIÓN	6. CULTURA CIENTÍFICA, INNOVACIÓN Y EMPRENDIMIENTO
<b>I. RECONOCIMIENTO Y PROMOCIÓN DEL TALENTO Y SU EMPLEABILIDAD</b>						
1. FORMACIÓN Y CAPACITACIÓN en I+D+i						
2. MOVILIDAD Y DESARROLLO DE LA CARRERA INVESTIGADORA						
3. INCORPORACIÓN DE RECURSOS HUMANOS en I+D+i						
<b>II. FOMENTO DE LA INVESTIGACIÓN CIENTÍFICA Y TÉCNICA DE EXCELENCIA</b>						
4. GENERACIÓN DE CONOCIMIENTO DE FRONTERA						
5. DESARROLLO DE TECNOLOGÍAS EMERGENTES						
6. FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL						
7. CONSOLIDACIÓN Y USOS DE INFRAESTRUCTURAS CIENTÍFICAS Y TÉCNICAS SINGULARES						
<b>III. POTENCIAR EL LIDERAZGO EMPRESARIAL EN I+D+i</b>						
8. IMPULSO A LAS ACTIVIDADES EMPRESARIALES DE I+D+i						
9. TECNOLOGÍAS FACILITADORAS ESENCIALES						
10. I+D+i COLABORATIVA ORIENTADA AL TEJIDO PRODUCTIVO						
<b>IV. INVESTIGACIÓN ORIENTADA A LOS RETOS DE LA SOCIEDAD</b>						
11. SALUD, CAMBIO DEMOGRÁFICO Y BIENESTAR						
12. SEGURIDAD Y CALIDAD ALIMENTARIAS, AGRICULTURA PRODUCTIVA Y SOSTENIBLE, SOSTENIBILIDAD DE LOS RECURSOS NATURALES, INVESTIGACIÓN MARINA, MARÍTIMA Y EN MATERIA DE AGUAS INTERIORES						
13. ENERGÍA, SEGURIDAD Y MODELOS ENERGÉTICOS SEGUROS, SOSTENIBLES Y EFICIENTES						
14. TRANSPORTE INTELIGENTE, SOSTENIBLE E INTEGRADO						
15. ACCIÓN SOBRE EL CLIMA, EFICIENCIA RECURSOS Y MATERIAS PRIMAS						
16. CAMBIOS E INNOVACIONES SOCIALES						
17. ECONOMÍA Y SOCIEDAD DIGITAL						
18. SEGURIDAD, PROTECCIÓN DE LAS LIBERTADES Y DERECHOS DE LOS CIUDADANOS						

## 3. Instrumentación en la AGE

### 3.1 ya contemplado en la Estrategia Estatal de Innovación (E2I)



medidas para (a) favorecer la colaboración público-privada; (b) facilitar el desarrollo de un entorno financiero atractivo para las empresas y especializado en la financiación de proyectos de innovación de alto potencial económico; (c) crear un entorno normativo favorable al crecimiento de las empresas en todas sus etapas, que permita superar las bajas tasas de crecimiento y madurez empresarial, e impulsar que éstas alcancen un tamaño que les permita hacer frente a los retos de los mercados globales; (d) desarrollar la capacidad de la Administración para actuar como motor de innovación empresarial gestionando su demanda de productos y servicios a través de iniciativas de compra pública innovadora, y (e) apoyar la difusión internacional de la tecnología española favoreciendo la realización de proyectos empresariales de I+D+i en colaboración con agentes de otros países y la comercialización, a nivel global, de nuevos productos y servicios innovadores mediante las correspondientes acciones de promoción en el exterior.



## CPI. Fundamentos e Instrumentación

### 3. Instrumentación en la EEInn

#### 3.1 Dentro del Eje 3: Fomento del liderazgo empresarial en I+D+i...

que contempla los siguientes objetivos específicos para el período 2013-2020:

- ✓ El impulso de las **ACTIVIDADES DE I+D+i EMPRESARIALES** como factor clave de competitividad.
- ✓ La promoción de las **TECNOLOGÍAS FACILITADORAS ESENCIALES**.
- ✓ El fomento de la **I+D+I COLABORATIVA ORIENTADA A LAS DEMANDAS DEL TEJIDO PRODUCTIVO**

**Medidas :** (a) favorecer la colaboración público-privada  
(b) facilitar el desarrollo de un entorno financiero atractivo para las empresas y especializado en la financiación de proyectos de innovación de alto potencial económico  
(c) crear un entorno normativo favorable al crecimiento de las empresas en todas sus etapas, que permita superar las bajas tasas de crecimiento y madurez empresarial, e impulsar que éstas alcancen un tamaño que les permita hacer frente a los retos de los mercados globales  
(d) **desarrollar la capacidad de la Administración para actuar como motor de innovación empresarial gestionando su demanda de productos y servicios a través de iniciativas de compra pública innovadora, y**  
(e) apoyar la difusión internacional de la tecnología española favoreciendo la realización de proyectos empresariales de I+D+i en colaboración con agentes de otros países y la comercialización, a nivel global, de nuevos productos y servicios innovadores mediante las correspondientes acciones de promoción en el exterior

### 3. Instrumentación en la AGE

#### 3.2 Fundamentos

- ❑ La CPI en la Administración General del Estado (AGE); Definición y Objetivos:

✓ Combinación de actuaciones de fomento a la I+D y de contratación pública de bienes & servicios

✓ Finalidad:

1. Mejoras en la prestación de los servicios públicos

2. Apalancamiento de fondos hacia actividades de I+D+i empresarial

3. Apoyo a la comercialización de la innovación empresarial

(1<sup>er</sup> cliente/ referencia)

## 3. Instrumentación en la AGE

### 3.2 Fundamentos

#### ❑ Instrumentos Desplegados o en Construcción:

✓ Guía de Compra Pública Innovadora	Aprobación <sup>1</sup> NOV2011
✓ Ventanilla de Compra Pública Innovadora ( <i>Help-Desk</i> )	Operación SEP2011
✓ Programa INNODemanda	Operación SEP2011
✓ Programa INNOCompra	Operación SEP2011
✓ Fijación de cuantías a destinar a CPI (Objetivo político 3%)	Establecido JUL2011
✓ Mapa de Proyectos	En construcción
Política de préstamos al Euribor para CPI	En construcción

<sup>1</sup>. Aprobación por Junta Consultiva de Contratación Administrativa (Ministerio de Hacienda Y Administraciones Públicas)

# CPI. Fundamentos e Instrumentación

## 3. Instrumentación en la AGE



### 3.2 Fundamentos Sincronización



**T** ✓ TIEMPO DE DESARROLLO:

CPP	[LP]	I+D...
CPTI	[CP-MP]	...D+i

**C** ✓ SOBRECOSTE:

INNODemanda	Préstamo Privilegiado I+D
INNOCompra	SUMINISTRADORES
	FEDER FT
	COMPRADOR

**Q** ✓ RIESGO TECNOLÓGICO:

Financiación I+D	[No ligada a Prestaciones]
Desembolso Comprador	[Ligada a Prestaciones]

### 3. Instrumentación en la AGE

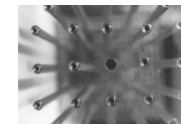
#### 3.2 Fundamentos

- **Gestión de ofertas no solicitadas:** **COINCIDENTE; H2050; INNOVASAÚDE**
- **Especificaciones funcionales** [LCSP; Art. 10]: base de la demanda de innovación
- **Vigilancia Tecnológica:** (norma AENOR “Vigilancia Tecnológica e Inteligencia Competitiva”)
- **Barreras habituales:**
  - ✓ Inseguridad de innovación vs. lo ya probado **Compartir Riesgos (\*)**
  - ✓ Retrasos **Hitos Seguimiento**
  - ✓ Financiación con presupuesto del año de entrega **Pagos Plurianuales**
  - ✓ Sobrecoste **(\*) Sincronizar Financiación**
  - ✓ Dificultad de fijar el precio **Precios Provisionales**
  - ✓ Inercia burocrática **Asistencia Técnica (FCP)/ Compartir Experiencias/Formación**

### 3. Instrumentación en la AGE

#### 3.3 Tendencias

- ✓ **Formación** de Compradores/Suministradores
- ✓ Aumento del portafolio de casos piloto
- ✓ **Intensificación de la colaboración con las comunidades autónomas**
- ✓ **Desarrollo de instrumentos de CPP**
- ✓ **Coordinación con la Comisión Europea y con otros estados miembros**
- ✓ Integración de la **CPI en Horizonte 2020 y COSME**
- ✓ Estudio del empleo de **fondos comunitarios (FEDER...)**
- ✓ Desarrollo de la **nueva directiva de compras (Asociación para la Innovación)**



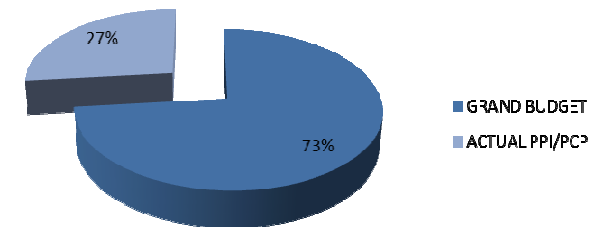
## 4. Case Studies

### 4.1 Pilot-Cases Undertaken

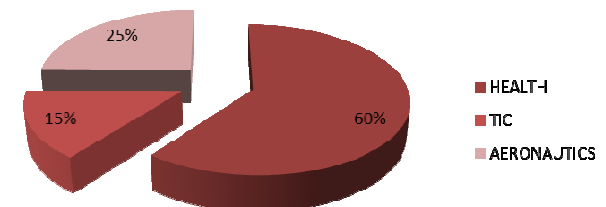
- Cases involving Structural funds\*: 7
- Cases involving Suplly Side Support: 3
- Launched Pilot Cases (since Sep2011): 9

▪ Total Budget*:	166,5 M€	(73%)
▪ Dedicated* to PPI/PCP:	40,5 M€	(27%)

BUDGET DEDICATED TO PPI/PCP



PPI/PCP BUDGET SHARE PER SECTOR:



## 4. Case Studies

### 4.1 Pilot-Cases Undertaken

□ CASO INDUSTRIAS AVANZADAS ENUSA



□ CASOS OSAKIDETZA I y II



□ CASOS INNOPHARMA



□ CASO PUERTOS DEL ESTADO

□ CASOS INNOVASAUDE Y HOSPITAL 2050



□ CASO UNIVERIDAD DE CÓRDOBA

□ SMART CORUÑA ....


### 4. Case Studies

#### 4.2 Cases: HOSPITAL 2050 and INNOVASAÚDE



❑ SECTOR: **HEALTH**. Hospital Infraestructure (H2050)

❑ FOCUS: H2050: Test-bed for innovation within the Hospital Infraestructura and its management (9 sub-projects)

- 
- Urgencies– Smart Management Systems
  - Solutions for Patients and Resources
  - Traceability
  - Hospital robotics
  - Hospital Energy Efficiency
  - Innovation within Patients Management Systems
  - Smart Hospital Room (Monitoring solutions)
  - Innovative Hospitalization (Lean Techniques)
  - Safe Digitalisation Solutions
  - Innovative solution for Clinical records Apps

❑ PROCURER: **SERVICIO GALLEGO DE SALUD (SERGAS)**

❑ FUNDING: **45 M€ (FEDER FT 80%; MINECO Advancement)**

### 4. Case Studies

#### 4.2 Cases: HOSPITAL 2050 and INNOVASAUD



❑ SECTOR: **HEALTH. Services' Portfolio (IS)**

❑ FOCUS: **IS: Test-bed for innovative health assistance (14 sub-projects)**

- Mobile Diagnosis
- Hospital at Home
- Patient 2.0
- Professional 3.0
- Smart Multilayer Alert Solutions
- Advanced medical simulations
- Computer Aided Diagnosis
- Central de simulación médica avanzada
- R&D&i dedicated areas
- Clinical Records solutions
- [...]

❑ PROCURER: **SERVICIO GALLEGO DE SALUD (SERGAS)**

❑ FUNDING: **45 M€ (FEDER FT 80%; MINECO Advancement)**

## 4. Case Studies

### 4.2 Cases: HOSPITAL 2050 and INNOVASAÚDE



#### □ IMPLEMENTATION:



#### ✓ Open Call for Innovative Proposals

START 27 ABR 2012 (Open all the project long)

Predefined Submission Form / Content In-house Analysis  
(Sub-projects specifications; New Lines...)

#### ✓ Early Demand Mapping

Sketch desired solution of each sub-project

Public Announcement 2<sup>nd</sup> week March/2013

#### ✓ Awarding of PPI/PCP Contracts (20 M€ aprox.)

[http://www.sergas.es/Docs/H2050\\_IS/Mapa%20demanda%20temprana.pdf](http://www.sergas.es/Docs/H2050_IS/Mapa%20demanda%20temprana.pdf)

## 4. Case Studies

### 4.3 Cases: UNIVERSITY OF CORDOBA

- ❑ **SECTOR:** HEALTH. Cellular Conservation. Oncology; Robotic Surgery
- ❑ **FOCUS:** **PCP of innovative medical solutions (3 batches)**
  - **CPP: Cellular Conservation System**
  - **CPP: Robotic Surgery Improvements**
  - **CPP: Electronic Nose for Oncology**
- ❑ **PROCURER:** UNIVERSIDAD DE CÓRDOBA
- ❑ **FUNDING:** 9,46 M€ (FEDER FT 80%; MINECO Advancement)
- ❑ **IMPLEMENTATION:** R&D Services Contracts (Awarded FEB2013)
  - Feasibility Phase (5 K€/ 3 suppliers)
  - Development Phase (Milestone-Payment Plan; Alternative Single Source)