

Compra Pública de Innovación: Inversión en conocimiento

Resumen: En la presente comunicación se abordará la implantación de la Compra Pública de Innovación, como instrumento para fomentar la innovación desde la compra de soluciones innovadoras por parte de las Administraciones Públicas. Así como herramienta de fomento de la colaboración entre la Administración los usuarios finales del producto o servicio como del tejido industrial.

Nota biográfica: Licenciada en Derecho en 2005 y Licenciada en Ciencias Políticas y de la Administración en 2007 por la Universidad de Valencia. Máster en Liderazgo Político y Dirección de Instituciones Político-Administrativas por la Universidad de Alicante.

En la actualidad ejerzo como Técnico de Administración General de la Conselleria de Sanitat Universal y Salud Pública de la Generalitat Valenciana.

Autora: Garcia Atienza, Amparo
amparogarc@gmail.com

Julio 2019

Compra Pública de Innovación: inversión en conocimiento

Sumario:

- I- *Introducción***
- II- *Metodología***
- III- *Regulación actual y novedades más significativas.***
 - i. Consultas preliminares de mercado.***
 - ii. Asociación para la Innovación.***
- IV- *Modalidades de Compra Pública de Innovación (CPI)***
- V- *Estrategia europea de fomento de la innovación***
- VI- *Estudio de caso de la Conselleria de Sanidad Universal y Salud Pública: Proyecto IMAS***
- VII- *Principales problemas***
- VIII- *Conclusiones***
- IX- *Bibliografía***

I- *Introducción:*

No es nuevo que la contratación pública administrativa se ha utilizado y utiliza como herramienta para el desarrollo e implementación de políticas públicas. Ya desde los años 70 se han llevado a cabo desde la Unión Europea diferentes iniciativas y actuaciones tendentes a la unificación de las legislaciones nacionales para la creación de un mercado único interno de contratos de obras, servicios y suministros, procedimientos de adjudicación, tipificación de los contratos públicos, determinación de los poderes adjudicadores, umbrales de aplicación de las directivas, obligación de publicación, procedimientos de transparencia, control de la corrupción, introducción de objetivos sociales y medioambientales, mejora de la competitividad empresarial apoyada en la innovación y la creación de empleo de alto valor añadido entre otros.

Si a esto unimos la irrupción de las nuevas TIC y su aplicación como vía de apertura de las Administraciones Públicas a los ciudadanos, permitiendo la transformación de las actuales Administraciones en *e-Administraciones*, nos encontramos ante el nuevo escenario en el que se desarrolla la contratación pública.

En estos momentos la contratación administrativa gira en torno a tres ejes centrales:

- Implantación de las nuevas tecnologías en los procedimientos de contratación, esto ha dado lugar a numerosas directivas, documentos de trabajo y

Compra Pública de Innovación: inversión en conocimiento

recomendaciones en materia de nuevas tecnologías, e-Administración y contratación electrónica.

- Aplicación a la contratación administrativa los principios de: concurrencia, publicidad y transparencia de los procedimientos, no discriminación e igualdad de trato entre los licitadores, principio de integridad, la salvaguarda de la libre competencia y la selección de la oferta económicamente más ventajosa.

Asegurar la estabilidad presupuestaria y control del gasto, y la eficiente utilización de los fondos destinados a la realización de obras, la adquisición de bienes y la contratación de servicios.¹

- Adaptación de la contratación pública a las nuevas exigencias de participación y transparencia.

La contratación administrativa es un área tremendamente burocratizada y ceñida dentro de la Administración Pública, con abundante regulación tanto desde el ámbito supranacional como nacional; ello obedece a su importancia económica en relación con los presupuestos de los Estados. Cada año en la Unión Europea (en adelante UE), los organismos públicos gastan más del 16% del PIB en contratación pública², el dato para España representa alrededor de 20 % del PIB³, esto sin olvidar a los destinatarios finales de dichos contratos que son los administrados, los usuarios finales de los servicios, obras y suministros adquiridos por la administración.

II- Metodología.

En esta investigación se llevará a cabo en primer lugar, una revisión bibliográfica de las acciones desarrolladas por la UE para el fomento de las políticas públicas de innovación a través de la contratación administrativa, tomando como apoyo fuentes oficiales e informes, así como a la legislación aplicable tanto a nivel nacional como supranacional, para el fomento de la I+D+i.

En segundo lugar, se aborda el análisis del proyecto de Compra Pública de Innovación, que está llevando a cabo la Conselleria de Sanidad Universal y Salud

¹ Artículo 1 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014.

² Dato obtenido: Fichas temáticas del semestre europeo: contratación pública, octubre 2018, en el semestre anterior noviembre 2017, la estimación era superior al 14% , sin incluir el gasto de las empresas de servicios públicos, estimaciones anteriores que si incluyen tales servicios sitúan el porcentaje entorno al 19% del PIB.

³ Dato del Observatorio de Contratación Pública.

Compra Pública de Innovación: inversión en conocimiento

Pública, dentro del programa FIDSALUD, atendiendo a los elementos más significativos del procedimiento y distinguiendo entre los diferentes tipos de procedimientos relacionados con la adquisición de innovación.

III- Regulación actual y novedades más significativas

En la actualidad la regulación en materia de contratos del sector público viene determinada por la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante LCSP).

Mediante las directivas de cuarta generación adoptadas en 2014 por el Parlamento y el Consejo se pretende simplificar y flexibilizar los procedimientos y estimular el acceso de las pequeñas y medianas empresas a la contratación pública y garantizar un mayor peso de los criterios sociales y medioambientales, estas directivas son:

- Directiva 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública (por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE).
- Directiva 2014/25/UE, de 26 de febrero de 2014, relativa a la contratación por entidades que operan en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales (por la que se deroga la Directiva 2004/17/CE).
- Directiva 2014/23/UE, de 26 de febrero de 2014, relativa a la adjudicación de contratos de concesión que establece un marco adecuado para la adjudicación de concesiones, garantizando a todos los operadores económicos de la Unión un acceso efectivo y no discriminatorio al mercado de la Unión, y proporciona más seguridad sobre el Derecho aplicable.
- Directiva 2014/55/UE relativa a la facturación electrónica en la contratación pública.

A esta normativa hay que unir la propuesta de la Comisión, de 21 de marzo de 2012, de Reglamento sobre el acceso de los productos y servicios de terceros países al mercado interior de la Unión en el ámbito de la contratación pública, y viceversa, y la Estrategia adoptada por la Comisión en abril de 2012 para alcanzar la plena implantación de la contratación electrónica en los Estados Miembros a mediados de 2016.

Este paquete normativo pretende a su vez incrementar la eficiencia del gasto público, incorporando la abundante jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea

Compra Pública de Innovación: inversión en conocimiento

y determinando como uno de los principales motores de crecimiento futuro la investigación y la innovación, ya que permite mejorar la competitividad y la internacionalización de las empresas creando empleo de alto valor añadido.

Entre las novedades que introduce la LCSP en materia de innovación, cabe destacar las siguientes:

- Las *consultas preliminares de mercado* (artículo 115 LCSP), se enfocan como mecanismo de participación con la finalidad de preparar correctamente las futuras licitaciones y de comunicación a los operadores económicos de las intenciones de contratación del órgano correspondiente.
- Procedimiento de la Asociación para la Innovación, nuevo procedimiento previsto expresamente para aquellos casos en que resulte necesario realizar actividades de investigación y desarrollo respecto de obras, servicios y productos innovadores, para su posterior adquisición por la Administración. Se trata de supuestos en que las soluciones disponibles en el mercado no satisfacen las necesidades del órgano de contratación.
- La más relevante puede que sea sin duda el *cambio en la definición del objeto contractual*, en el anterior el artículo 86 del 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 (en adelante TRLCSP), en su apartado primero determinaba que “*El objeto de los contratos del sector público deberá ser determinado*”. La Administración debía identificar de forma taxativa el objeto del contrato así como sus especificaciones técnicas. La novedad es que el artículo 99.1 de la LCSP, dispone que: “*El objeto de los contratos del sector público deberá ser determinado. El mismo se podrá definir en atención a las necesidades o funcionalidades concretas que se pretenden satisfacer, sin cerrar el objeto del contrato a una solución única. En especial, se definirán de este modo en aquellos contratos en los que se estime que pueden incorporarse innovaciones tecnológicas, sociales o ambientales que mejoren la eficiencia y sostenibilidad de los bienes, obras o servicios que se contraten*”.

Ello implica la transición de una definición taxativa del objeto contractual (TRLCSP) y determinación de los requisitos técnicos por parte de la Administración, a la posibilidad de un objeto contractual menos preciso (LCSP) y elaboración de pliegos rectores más

Compra Pública de Innovación: inversión en conocimiento

flexible basada en especificaciones funcionales sin concretar cuál es producto o servicio objeto de la licitación. Se describe la necesidad no la solución específica requerida. Los pliegos contienen estipulaciones técnicas que permiten a los licitadores conocer cuál es el requerimiento de la Administración lo que permite que se generen mecanismos que comparan y la evalúan de ofertas.

Por otra parte mediante las consultas preliminares y la asociación para la innovación, se permite a la Administración Pública potenciar el desarrollo de la I+D, consiguiendo soluciones innovadoras, así como precios más competitivos como consecuencia de la participación de la Administración en el desarrollo de la solución.

A esta normativa demos añadir que las instituciones europeas, determinan en la Estrategia Europa 2020 que *“La contratación pública desempeña un papel clave en la Estrategia Europa 2020, como uno de los instrumentos basados en el mercado que deben utilizarse para conseguir un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, garantizando al mismo tiempo un uso más eficiente de los fondos públicos. Con ese fin, deben revisarse y modernizarse las normas vigentes sobre contratación pública adoptadas de conformidad con la Directiva 2004/17/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, y la Directiva 2004/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, a fin de incrementar la eficiencia del gasto público, facilitando en particular la participación de las pequeñas y medianas empresas (PYME) en la contratación pública, y de permitir que los contratantes utilicen mejor la contratación pública en apoyo de objetivos sociales comunes.”*

Por otro lado se *“reconoce la importancia de la contratación pública y su elevado potencial para impulsar la innovación, con el fin de mejorar la calidad y la eficiencia de los servicios públicos, especialmente en un contexto de restricciones presupuestarias; estableciéndose que las administraciones públicas deberán utilizar la contratación pública, cofinanciada por los fondos estructurales, para aumentar la demanda de productos y servicios innovadores”*.

Siendo uno de los objetivos a alcanzar con esta estrategia (Europa 2020) para esta década que los Estados Miembros alcancen un 3% de su PIB en inversión para la investigación y el desarrollo.

Compra Pública de Innovación: inversión en conocimiento

i- Las consultas preliminares de mercado:

Las consultas preliminares de mercado se regulan en el artículo 115 de la LCSP, erigiéndose como una herramienta muy útil para las Administraciones Públicas al permitir conocer el estado del mercado respecto a la necesidad que pretende cubrir.

La LCSP no detalla el procedimiento de consulta, lo cual otorga libertad al órgano de contratación para determinar el plazo de la consulta, desarrollo (en sesiones grupales, entrevistas personales, comunicaciones por escrito entre otros), contenido o participación de especialistas externos al órgano de contratación.

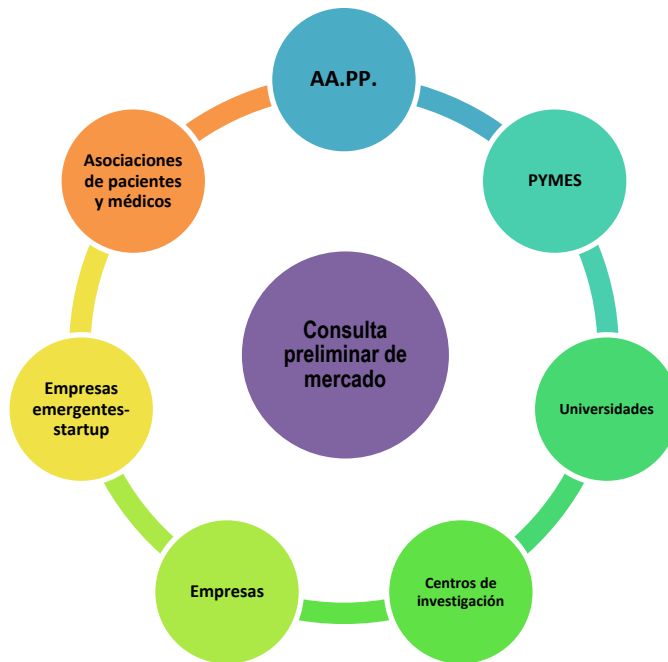
Sin embargo, exige que el procedimiento de consulta respete los principios esenciales de contratación: principio de igualdad de trato, no discriminación, transparencia y concurrencia así como los siguientes requisitos mínimos:

- De las consultas no puede resultar un objeto contractual concreto y delimitado a una solución concreta. Debe definirse a modo de funcionalidades genéricas o abstractas.
- No se pueden generar ventajas en la futura licitación para los participantes en la consulta.
- Se deberá publicar en el perfil del contratante un informe final de la consulta, con los estudios realizados, sus autores, las entidades consultadas, cuestiones formuladas y respuestas a las mismas, en caso de procederse a la licitación se adjuntará al expediente administrativo.
- El órgano de contratación debe guardar sigilo de las soluciones planteadas en el procedimiento.
- En caso de apartarse de la consulta de mercado en la ulterior licitación, deberá motivarse.
- La participación en la consulta no impide la participación en la futura licitación.

Los actores implicados en las consultas preliminares de mercado son, de una parte la Administración convocante, realiza la consulta indicando las necesidades de información que pretende cubrir y los fines de la información recibida. Por otra parte, el mercado, entendido no solo como empresas dedicadas al sector consultado determinado, sino que engloba a todo el mercado, que en el caso del sector sanitario

Compra Pública de Innovación: inversión en conocimiento

serían las personas físicas o jurídicas, tanto las especializadas en el sector como todas aquellas que puedan aportar una solución viable, empresas emergentes o *startup*, *especializadas en desarrollos innovadores*, PYMES, universidades, centros tecnológicos, asociaciones de pacientes y médicos.



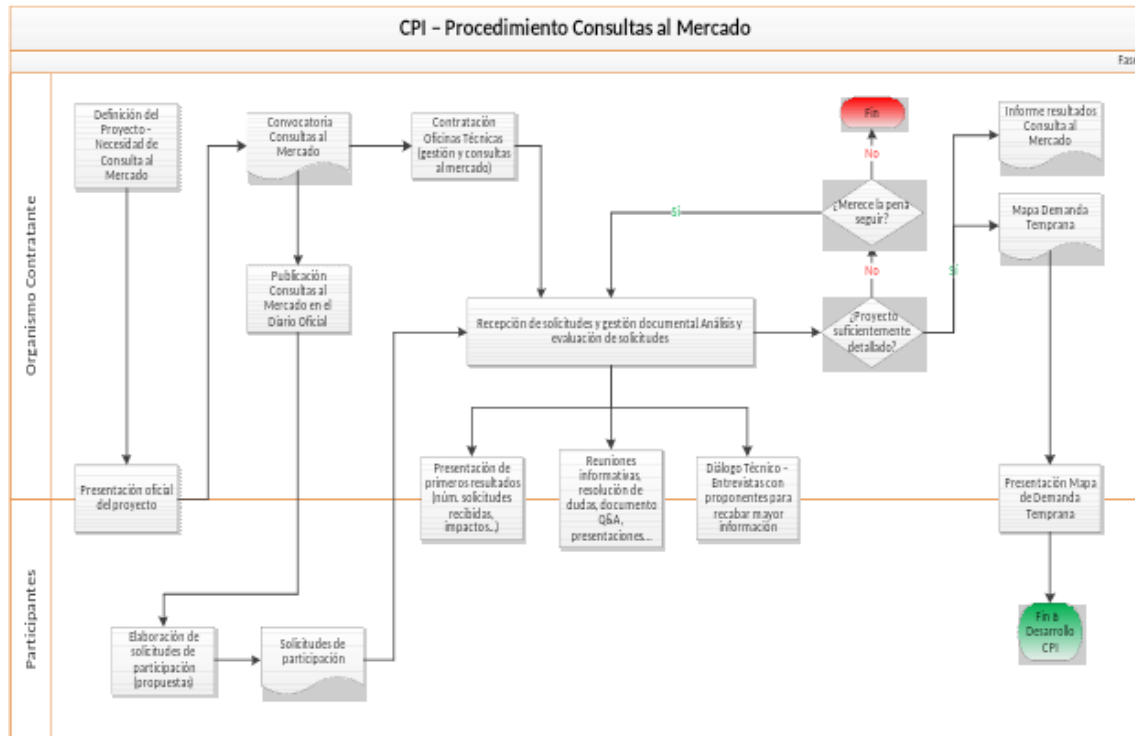
En el caso de la Compra Pública de Innovación (CPI), la Administración tiene una necesidad que pretende cubrir pero desconoce la solución específica o si existe en el mercado. A través de la consulta preliminar, se logra dar respuesta a sus interrogantes, tener conocimiento de la existencia de una o varias soluciones en el mercado, si son viables, los plazos estimados para el desarrollo, funcionalidades de la solución que se pretende licitar en un futuro y el estimación económica, es decir, se obtiene un conjunto de conocimientos, basados en la confianza mutua de los actores, que redundará de forma positiva en el interés público, al conseguir servicios, obras y suministros mucho más eficiente.

Mediante esta herramienta además se logra que la Administración disponga de un canal de comunicación directa y transparente con todos los posibles actores del mercado, permitiendo la generación de mapas de demanda temprana, entendidos como la búsqueda de soluciones para problemas no acuciantes, lo que les permite anticipar al mercado posibles planes de contratación, viendo reducidos los tiempos de

Compra Pública de Innovación: inversión en conocimiento

ejecución de las soluciones innovadoras existentes en el mercado en el momento de la licitación futura.

Mapa de Procedimiento de Consultas al Mercado:



Fuente: consultora IDOM

ii- Asociación para la Innovación:

Se trata de un procedimiento de contratación introducido por la LCSP en sus artículos 177 y siguientes.

Se aplicará en los casos de necesidad de desarrollo de productos, servicios u obras innovadores, que no existan en el mercado y la compra posterior de dichos desarrollos siempre que se correspondan a los niveles de rendimiento y a los costes máximos acordados entre los órganos de contratación y los participantes

Se divide en dos fases: la primera, la fase de innovación tecnológica, esta fase de investigación y desarrollo se regirá por las normas que se establezcan reglamentariamente, así como por las prescripciones contenidas en los correspondientes pliegos, y supletoriamente por las normas del contrato de servicios. La segunda fase de adquisición del producto resultante se regula por las normas correspondientes al contrato relativo a la prestación de que se trate.

Compra Pública de Innovación: inversión en conocimiento

Fase de innovación:

- Selección de candidatos⁴: Periodo de recepción de solicitudes de participación, indicándose los criterios de solvencia relativos a la capacidad en el ámbito de investigación y del desarrollo, así como la elaboración y aplicación de soluciones innovadoras.

- Negociación con los licitadores⁵: Selección de los candidatos en relación con los criterios de capacidad y solvencia técnica mínimos exigidos.

Solo los empresarios invitados por el órgano de contratación podrán presentar proyectos de investigación e innovación destinados a responder a las necesidades señaladas por el órgano de contratación.

La negociación es amplia, quedando excluidos de ella tanto los criterios de selección como los de valoración, que estarán fijados de antemano por el órgano de contratación.

En esta fase de determinarán los derechos de propiedad, así como las condiciones de las futuras adquisiciones, los plazos de entrega, el precio, el plazo de garantía, las posibles actualizaciones, así como la formación a los usuarios en el manejo de los programas o suministros que se desarrollen.

Concluida la selección de los candidatos se les invita a presentar sus proyectos finales.

La negociación se puede realizar en fases sucesivas, en las que se podrá ir descartando candidatos en base a los criterios de adjudicación fijados inicialmente.

En esta fase de negociación es crucial la transparencia en el procedimiento, ya que todos los candidatos deben disponer de la misma información para que no se produzcan discriminaciones de trato. Esta transparencia estará limitada a la información confidencial que los candidatos hayan declarado como tal por ser secretos comerciales.

- Esta primera fase finaliza con la asociación con los candidatos seleccionados⁶. La misma puede estar dividida en hitos u objetivos intermedios asociados al proceso de investigación e innovación.

⁴ Artículo 178 LCSP.

⁵ Artículo 179 LCSP

Compra Pública de Innovación: inversión en conocimiento

A la finalización de cada hito la Administración podrá decidir resolver la asociación o continuarla con un número menor de socios.

Esta resolución de la asociación para la innovación así como la reducción del número de candidatos no comportará indemnización alguna, sin perjuicio de la contraprestación por los trabajos realizados hasta ese momento.

Fase de adquisición del producto resultante⁷: Finalizadas las fases de investigación y desarrollo, el órgano de contratación analizará la viabilidad tanto real como económica y decidirá sobre la adquisición de la obra, bien o servicio.

Dicha adquisición se realizará en los términos establecidos en los pliegos.

Es la fase de implementación de la solución a escala real, del producto o servicio que debe estar disponible para su uso.

Mediante los procedimientos de Asociación para la Innovación, se pretende que tanto la Administración como las empresas recorran juntas el camino del desarrollo tecnológico y la posible comercialización, ya que abarca el procedimiento completo la I+D(servicio)+ adquisición de los resultados (suministro).

En caso de que el desarrollo sea viable funcional y económicamente, la Administración podrá haber determinado su participación en los beneficios de la comercialización bien negociando un precio para un número determinado de unidades, la adquisición a coste cero de los desarrollos posteriores en un periodo de tiempo determinado, o actuar como cliente principal en posteriores ventas.



Cuadro de elaboración propia

⁶ Artículo 180 LCSP

⁷ Artículo 181 LCSP

IV- Modalidades de compra pública de innovación

El concepto de innovación es definido en el artículo 2.22) de la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de febrero de 2014 sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE, *“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.”*

A la vista de este concepto, no solo sería innovación los nuevos productos o procesos que no están en estos momentos en el mercado, sino que también entenderemos por innovación aquellos servicios o procesos que se mejoran o innovan para la prestación de un servicio.

Entendiéndose como innovación abierta⁸, la estrategia mediante la cual las empresas cooperan con organizaciones o profesionales externos, combinando sus conocimientos para desarrollar proyectos de estrategia y de I+D.

Por otro lado la Guía 2.0 para la Compra Pública de Innovación ⁹ define *“aquella actuación administrativa de fomento de la innovación orientada a potenciar el desarrollo de soluciones innovadoras desde el lado de la demanda, a través del instrumento de la contratación pública. Teniendo como objetivos: la mejora de los servicios públicos mediante la incorporación de bienes o servicios innovadores, el fomento de la innovación empresarial y el impulso de la internacionalización de la innovación empleando el mercado público local como cliente de lanzamiento o referencia “.*

En primer lugar hemos de analizar lo que se conoce como

- Compra pública pre-comercial (CPP): En este caso el bien o servicio no existe en el mercado, siendo el objeto de dicha compra la investigación y el desarrollo cubriendo hasta la fase de la obtención del prototipo. Es una contratación de servicios de investigación y desarrollo (I+D), íntegramente

⁸ Término acuñado por el profesor Henry Chesbrough

⁹ Publicada por el Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades, versión de junio de 2015

Compra Pública de Innovación: inversión en conocimiento

remunerada por la entidad contratante sin reservarse los resultados de esta.

Este tipo de compra se encuentra excluida expresamente de la LCSP tal como determina el artículo 8.

La Compra Pública de Tecnología Innovadora (CPTI): El producto o servicio no se encuentra en el mercado como tal, necesitando una pequeña fase de I+D previa y limitada en el tiempo, cubre hasta la obtención de una pre-serie. Son contratos al uso en los que se introduce el componente de la innovación.

Además existen dos tipos de CPI en razón del sujeto que inicia el procedimiento:

Por una parte la CPI reactiva, donde son las empresas las que proponen posibles soluciones a problemas que ellas han detectado, o simplemente informan a la administración de las tecnologías, no disponibles en el mercado de que disponen o podrían disponer en un corto periodo de tiempo.

En la CPI reactiva se utilizarían los mapas de demanda temprana para la organización de dichas soluciones.

Y por otro lado se encuentra la CPI activa, en la que la iniciativa parte de la administración, siendo esta la que indica cual es el problema que pretende solucionar y pregunta al mercado si existen o se pueden conseguir soluciones viables para su resolución.



Cuadro elaboración propia

Compra Pública de Innovación: inversión en conocimiento

V- Estrategia europea de fomento de la innovación.

En el marco de las estrategias de fomento de la innovación a través de la contratación pública, desarrollaré las utilizadas en el caso de análisis de este estudio, en concreto las seguidas por la Conselleria de Sanidad Universal y Salud Pública de la Generalitat Valenciana en el proyecto IMAS.

La Estrategia Europa 2020, ya señalada, se concibe como la agenda de crecimiento y empleo de la UE en esta década. Dispone el crecimiento inteligente, sostenible e integrador como manera de superar las deficiencias estructurales de la economía europea, mejorar su competitividad y productividad y sustentar una economía social de mercado sostenible¹⁰.

Dicha estrategia se desarrolla en un marco financiero plurianual 2014-2020, y se concretan objetivos comunes para todos los países de la UE que deben alcanzarse combinando medidas nacionales y europeas.

Para implementar esta estrategia encontramos programas marco plurianuales por sectores estratégicos para el fomento de la de investigación e innovación, a través de financiación de la UE para:

- reforzar la posición de la UE en ciencia
- consolidar la innovación industrial, incluida la inversión en tecnologías fundamentales, mayores facilidades para acceder al capital y apoyo a las pequeñas empresas
- abordar los principales problemas sociales, como el cambio climático, el transporte sostenible y la energía renovable
- garantizar que los avances tecnológicos se traduzcan en productos viables con auténtico potencial comercial al asociar a los sectores público y privado
- intensificar la cooperación internacional en materia de investigación e innovación.

Dentro de estos programas se enmarca el Horizonte 2020, que nace con el objetivo de integrar la investigación y la innovación mediante relaciones de colaboración público-privadas (CPP), potenciando que los avances tecnológicos se conviertan en productos viables con potencial comercial. Busca una mayor participación de las pymes, la

¹⁰ Definición página web https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester/framework/europe-2020-strategy_es, fecha de consulta junio 2019.

Compra Pública de Innovación: inversión en conocimiento

industria, las mujeres investigadoras, los nuevos Estados miembros y los terceros países.

Por otro lado encontramos los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos FEIE, dentro de los cuales están los Fondos Europeos de Desarrollo Regional (FEDER), destinados a invertir en la creación del empleo y en una economía y un medio ambiente europeos sostenibles y sanos. Estos fondos están destinados a corregir los desequilibrios entre las diferentes regiones.

Los FEDER centran sus inversiones en varias áreas prioritarias clave. Esto se conoce como «concentración temática»:

- innovación e investigación,
- programa digital,
- apoyo a las pequeñas y medianas empresas (pymes),
- economía de bajas emisiones de carbono.

Los recursos FEDER asignados a estas prioridades dependerán de la categoría de la región, que en el caso de España (regiones más desarrolladas) debe destinar al menos un 80% de los fondos en dos de estas prioridades como mínimo.

España ha elaborado dos programas operativos del FEDER regionales y plurirregionales:

- Programa Operativo Plurirregional de España 2014-2020 (POPE)
- Programa Operativo Iniciativa PYME.

Siendo el POPE el resultado de la fusión de los anteriores PO Crecimiento Inteligente y PO Crecimiento Sostenible 2014-2020 donde se concreta la estrategia y los objetivos globales de intervención de la Administración General del Estado (AGE) cofinanciadas con el fondo FEDER en los ámbitos del crecimiento inteligente y sostenible (y en el ámbito urbano también el crecimiento integrado).

En este programa plurirregional se encuadra en la aplicación del Reglamento UE 1301/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de estrategias de especialización inteligente, para el uso más eficaz de los fondos estructurales y de inversión, y como desarrollo de sus objetivos se crea la Línea de Fomento de Innovación desde la Demanda para la Compra Pública de Innovación (Línea FID-CPI), en el marco del objetivo de inversión en crecimiento y empleo, cuyo objetivo es promover el desarrollo

Compra Pública de Innovación: inversión en conocimiento

de productos o servicios innovadores adquiridos por parte de compradores públicos a través del mecanismo de la Compra Pública de Innovación, con el fin de:

- a. Mejorar los servicios públicos, en términos de eficacia o eficiencia,
- b. Mejorar la innovación y la competitividad empresarial, atrayendo fondos para la I+D+i empresarial mediante contratación.
- c. Reforzar la comercialización de la innovación empleando al cliente público como cliente lanzador o de referencia.
- d. Estimular el emprendimiento y la innovación, particularmente de las PYME

El programa FID Salud es una línea de fomento de la innovación desde la demanda en el sector sanitario desarrollado por el Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades (MICIU) en colaboración con el de Sanidad, Consumo y Bienestar Social, dirigido a la mejora de los servicios sanitarios públicos mediante la incorporación de soluciones innovadoras dirigidas tanto al paciente (usuarios finales), como al personal sanitario y la propia organización.

Su objetivo es mejorar el Sistema Nacional de Salud (SNS), mediante:

1- La incorporación de bienes y servicios innovadores a los servicios sanitarios. Se pretende fomentar la innovación empresarial desde la demanda de las Administraciones sanitarias, consiguiendo servicios o bienes adaptados a las necesidades reales o concretas. Con anterioridad la Administración se adaptaba a las soluciones existentes en el mercado gracias a la innovación desde la demanda son las empresas las que diseñan o desarrollan las soluciones en función de la necesidad específica de la Administración sanitaria.

2-Impulsar la internacionalización de la innovación empresarial empleando el mercado público como cliente de referencia en la escalabilidad de la solución adoptada. La solución debe ser comercializable en otras Administraciones con idénticos problemas.

3-Fomentar la transferencia de innovación en la práctica asistencial mediante el impulso de la CPI.

4-Promover la colaboración entre entidades públicas para el desarrollo de soluciones innovadoras y de interés para el SNS, fomentando sinergias entre comunidades autónomas, evitando duplicidades y aprovechando recursos comunes. De este modo se potencian los proyectos comunes entre varias comunidades

Compra Pública de Innovación: inversión en conocimiento

autónomas, siendo tres el número máximo de participantes; la distribución de competencias y la aportación de recursos se determina entre las comunidades participantes mediante acuerdos de colaboración, asumiendo una de ellas el papel de representante del proyecto en sus relaciones con el Ministerio.

El objeto del proyecto es satisfacer necesidades comunes a varias Administraciones no cubiertas por el mercado y que sean de interés para el SNS, propuestas innovadoras que generen resultados positivos en los servicios sanitarios.

Dicho programa va dirigido a prestadores de servicios públicos (servicios de salud, entidades locales, servicios de seguridad...) que no estén en el tráfico mercantil o que, por su naturaleza, tanto del prestador como del servicio, la ayuda no suponga una distorsión de mercado, por tanto, los beneficiarios deben tener la condición de poder adjudicador titular de un servicio que no se encuentra en el mercado.

En sanidad la inversión en innovación es esencial, nos encontramos ante un mercado en constante evolución tanto desde la oferta como desde la demanda. Las administraciones deben contar con las soluciones más precisas para poder hacer frente a las necesidades surgidas.

A esto se le une la amplitud del concepto de innovación que va desde las nuevas infraestructuras, más humanas y cómodas para los pacientes, el equipamiento de alta tecnología, los tratamientos farmacológicos individualizados, programas de control para los enfermos crónicos polimedcados, aparataje que facilite las intervenciones, recuperaciones o estancias domiciliarias u hospitalarias.

VI- Estudio de caso de la Conselleria de Sanidad Universal y Salud Pública: Proyecto IMAS

La Generalitat Valenciana está impulsando el fomento de la investigación e innovación como vía para la obtención de servicios, suministros y servicios de mayor calidad para la regeneración del tejido productivo de la Comunitat, y la creación de puestos de trabajo altamente cualificados. Entre otras medidas, en el año 2017, crea la Agencia Valenciana de la Innovación (AVI) cuya misión es contribuir a la transformación del modelo productivo de la Comunitat Valenciana con el objetivo de alcanzar un crecimiento económico inteligente, sostenible y cohesionado socialmente, mediante el fomento del conocimiento ya disponible y el desarrollo de la capacidad innovadora.

Compra Pública de Innovación: inversión en conocimiento

Desde la AVI, se ha publicado recientemente, en abril 2019, la Guía Práctica del Proceso de Compra Pública de Innovación para Organismos Públicos de la Comunitat Valenciana, dirigida al sector público y a las empresas interesadas en la CPI.

Y se han determinado los actores implicados en el Sistema Valenciano de Innovación (SVI) universidades y centros superiores de investigación; institutos tecnológicos; centros de investigación sanitaria; IVF, entidades financieras y fondos de capital riesgo; Administraciones Públicas y el conjunto del tejido empresarial de la Comunitat Valenciana.

Desde la Conselleria de Sanidad Universal y Salud Pública (en adelante Conselleria), se están llevando a cabo diversos proyectos para comenzar la implantación de la Compra Pública de Innovación dentro de sus programas de compras, habiendo participado en varias convocatorias del programa FIDSALUD.

Como ya se ha indicado anteriormente, el sector salud, es un eje estratégico al que se destina un porcentaje elevado del presupuesto de las Administraciones Públicas. Es necesario enfatizar que la sanidad está íntimamente relacionada con las personas. Cuando se piensa en soluciones innovadoras no solo es necesaria su eficacia, sino que sea lo menos invasivo, que genere las menores molestias al paciente ..., porque en definitiva la sanidad son personas, por lo que la inversión en sanidad es invertir en el bienestar de las personas.

Por lo que tener servicios asistenciales, equipamiento para la realización de pruebas de diagnóstico o tratamientos innovadores no solo beneficia el nivel de desarrollo del tejido comercial sino que mejora la calidad asistencial de los pacientes.

En la actualidad la Conselleria está iniciando un procedimiento de CPI para el desarrollo del proyecto IMAS, en el que participa junto con la Comunidad Autónoma de Canarias.

El proyecto IMAS propone el desarrollo de una tecnología innovadora para el diagnóstico y seguimiento de enfermedades mediante imagen molecular, tanto a nivel instrumental (escáner PET, Tomografía por Emisión de Positrones, basado en detectores de xenón líquido y nuevos materiales sólidos como material de centelleo) como a nivel de tratamiento de datos (biomarcadores de imagen).

Compra Pública de Innovación: inversión en conocimiento

Estas nuevas tecnologías permiten la construcción de dispositivos con mayor resolución de imagen y menor coste que los actuales, lo que a su vez hace posible la construcción de aparatos de gran cobertura axial y muy alta sensibilidad, en concreto aparatos PET de cuerpo completo y de cuerpo completo para niños.

IMAS pretende solucionar la necesidad de la realización de pruebas diagnósticas de imagen molecular repetidas sobre un mismo paciente para evaluar la eficiencia de los nuevos tratamientos. La limitada cobertura anatómica y la no despreciable dosis de radiación al paciente de las técnicas actuales, impactan en la eficacia y seguridad de las exploraciones.

IMAS tendrá un alto impacto en el área de salud en la Comunitat Valenciana (también a nivel nacional e internacional) al permitir un diagnóstico y seguimiento de enfermedades más preciso y seguro mediante imagen PET de alta resolución con bajas dosis. Estas mejoras afectarán a toda la población: PET pediátrico de baja dosis, PET de cuerpo completo y PET dinámico de procesos fisiológicos

Como se puede observar se cumplen todos los requisitos para poder determinar dicho proyecto como CPI:

-Se busca una solución innovadora, que no se encuentra en el mercado ni por cobertura anatómica, el IMAS es de cuerpo completo, ni por los materiales utilizados, ya que se pretende la utilización de materiales que tengan una baja dosis de radiación en los pacientes, lo que permitirá la realización de exploraciones de seguimiento de los tratamientos y la utilización de nuevos centelleadores que aumentarían la resolución de la imagen obtenida.

-Dicha solución requiere altas dosis de desarrollo e innovación.

-La finalidad es mejorar enormemente el nivel asistencial de los pacientes.

-Permitir un mejor diagnóstico por parte de los especialistas

-Permitir la escalabilidad de la solución a otras Comunidades Autónomas y su internacionalización.

-Co-desarrollo por parte de la Administración y de las empresas incluidas en la asociación, en caso de que se produjese la futura licitación.

Compra Pública de Innovación: inversión en conocimiento

En este momento la Conselleria ha publicado el anuncio previo de la consulta preliminar de mercado, para poder entre otros determinar:

- La viabilidad del proyecto tanto a nivel científico, económico y temporal.
- El estado de los estudios y desarrollos existentes.
- Poder identificar el target de empresas, centros tecnológicos, startups ... interesadas en la consulta y en el caso de licitación en esta.

En este caso del IMAS se pretende tomar en consideración tanto a los pacientes como a los médicos, ya que ambos son usuarios finales del proyecto, al tratarse de alta tecnología para el diagnóstico médico, sería necesario antes de la comercialización de la solución, la validación clínica del piloto, así como de forma posterior la obtención de todos los certificados necesarios para solicitar las autorizaciones sanitarias de uso en pacientes.

VII- Principales problemas:

- Puede que el principal inconveniente lo encontremos en las organizaciones participantes, tanto en la Administración como en las empresas ya que se trata de procedimientos que revisten una gran dificultad en todas sus fases.

En la Administración es necesario que todos los servicios con competencias en contratación estén involucrados desde el inicio en el proyecto los servicios de contratación, como los servicios jurídicos y las intervenciones del gasto, así como que entiendan el nuevo concepto de compra que se está potenciando desde las instituciones europeas.

Incluyendo el cambio de mentalidad para enfocar los procedimientos de CPI donde los objetos contractuales y los pliegos de especificaciones se formularan en base a especificaciones técnicas o generalidades, tendentes a conseguir una solución, sin determinarla.

Por parte de los licitadores, la forma de relacionarse con las Administraciones será en base a otros parámetros, la CPI no es la oferta de tú producto, sino de un procedimiento o desarrollo que se adapta a mi necesidad, del mismo modo deben invertir en soluciones innovadoras y en generar conocimiento.

- Es necesaria una planificación a medio plazo de la CPI en la que se incluyan sectores prioritarios y las principales líneas de financiación que se van a seguir.

Compra Pública de Innovación: inversión en conocimiento

- Necesidad de equipos multidisciplinares desde el comienzo de los proyectos (juristas, científicos, médicos, asociaciones de pacientes, economistas ...), que sean especialistas en CPI, así como una participación conjunta de los servicios encargados de la contratación.
- La determinación del valor estimado en los procedimientos de asociación para la innovación, ya que por una parte hay que determinar el coste de la investigación y el desarrollo y por otro lado el importe del producto resultante.
- El seguimiento en la ejecución de las fases de la Asociación para la Innovación en CPI, ya que según el proyecto o solución ha desarrollar será necesario un equipo técnico de especialistas, para la valoración de los hitos o funcionalidades.
- Necesidad de formación en materia de patentes en los equipos especializados en CPI, tanto para el tratamiento de estas en los momentos iniciales, como para el momento de posible solución desarrollada.

VIII- Conclusiones:

Si bien es cierto que el proyecto de IMAS de la Conselleria no está muy avanzado, a la vista de otros casos tanto de éxito como de fracaso llevados a cabo por otras Administraciones como son:

- *Servicio Gallego de Salud (SERGAS): el proyecto Código 100* basado en el desarrollo de herramientas innovadoras que permitan la adaptación del sistema sanitario a las necesidades clínicas, sobre todo de cara a los pacientes con enfermedades crónicas y a las personas mayores de manera que mejoren su calidad de vida y disminuya la dependencia de su familia y del sistema sanitario.

-Servicio Andaluz de Salud (SAS): Desarrollo de soluciones innovadoras para diagnóstico y tratamiento de precisión en enfermedades infecciosas y cáncer" (retos ASURANT y Biopsia Líquida y "Transformación Digital de Anatomía Patológica en el Sistema Sanitario Público de Andalucía (PADIGA).

- Sistema Vasco de Salud (Osakidetza), la CPI está enmarcada en las diferentes políticas del Sistema Vasco de Salud, recogándose en las Líneas Estratégicas del Departamento de Salud, en los Retos Estratégicos de Osakidetza, en

Compra Pública de Innovación: inversión en conocimiento

el Plan de Investigación e Innovación del Departamento de Salud, así como en la Estrategia de Especialización Inteligente Euskadi RIS3.

- Universidad de Córdoba, programa “Innolivar” cuyo objetivo es obtener productos y servicios innovadores dentro de los ámbitos de la mecanización, medio ambiente y biotecnología, la industria y la trazabilidad en el sector del olivar.

Es posible extrapolar unas conclusiones:

- La CPI requiere un importante cambio en la concepción de las licitaciones públicas ya que debe cambiar desde el clásico basado en precio y disponibilidad a otro basado en expectativas y deseos que ayuden a desarrollar el entorno.

- Es necesario el desarrollo de políticas públicas a medio plazo para la implementación de la Compra Pública de Innovación, ya que los desarrollos o soluciones que aporten gran dificultad necesitaran un periodo mayor para ser operables.

-Generar mapas de demanda temprana, que permitirán la localización de sectores críticos, así como el seguimiento y evolución de las necesidades concretas.

- Ver la innovación como una inversión en conocimiento y no como una compra corriente.

- Generar un marco de relaciones de confianza (que no clientelares) entre las Administraciones y los participantes en los procedimientos de CPI.

- La creación por parte de las Administraciones de equipos multidisciplinares profesionalizados¹¹ y especializados en compra pública innovadora, ya que no se

¹¹ **Recomendación** (UE) 2017/1805 de la Comisión, de 3 de octubre de 2017, sobre la profesionalización de la contratación pública - Construir una arquitectura para la profesionalización de la contratación pública. (BOE de 7 de octubre). En esta importante Recomendación se recuerda que los Estados miembros deben elaborar y aplicar estrategias de profesionalización a largo plazo para la contratación pública, adaptadas a sus necesidades, recursos y estructura administrativa, de manera autónomas o como parte de políticas más amplias de profesionalización de la administración pública. El objetivo es atraer, desarrollar y retener competencias, centrarse en el rendimiento y los resultados estratégicos y aprovechar al máximo las herramientas y técnicas disponibles. Para ello se insta a los Estados a elaborar programas adecuados de formación

Compra Pública de Innovación: inversión en conocimiento

pueden abordar este tipo de proyectos tienen en cuenta todos los actores implicados en la contratación tanto de forma interna (administración) como a los agentes externos (empresas, centros tecnológicos, usuarios finales, pacientes médicos etc)

- Cuando en la CPI se desarrolle equipamiento, es muy importante la inclusión de la formación para el personal de ese nuevo aparataje, así como la vida útil del equipamiento.

IX- Bibliografía:

- Almonacid Lamelas, Víctor (2018) La Compra Pública Innovadora en la Ley de Contratos del Sector Público.

- Gimeno Feliú, José María, (2013) “Las nuevas directivas – cuarta generación– en materia de contratación pública. Hacia una estrategia eficiente en compra pública”, Revista Española de Derecho Administrativo, número159, págs. 39-106

- Martínez Montes, Germán (junio 2018) “¿Realmente se quiere mejorar la contratación pública y reducir sus riesgos?”

- Rodríguez Beas, Marina (octubre 2015) “La innovación en la nueva Directiva de contratación pública: la asociación para la innovación”

- Valcárcel Fernández, Patricia (abril-junio 2018) “Las consultas preliminares del mercado como mecanismo para favorecer las «compras públicas inteligentes»”, Revista Española de Derecho Administrativo número 191.

- Vázquez Matilla, Fco. Javier, “Las Consultas Preliminares al Mercado. Clave para la eficiencia en la Contratación Pública”.

Referencias legislativas

- Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE. DOUE L94/65 de 28 de marzo de 2014.

- Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014.

- “Europa 2020, una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador” Comunicación de la Comisión de 3 de marzo de 2010.

Compra Pública de Innovación: inversión en conocimiento

-“Guía 2.0 para la compra pública de innovación” (junio de 2015), del Ministerio de Ciencia e Innovación.

- “Guía para autoridades públicas sobre la Contratación Pública de Innovación” (1ª edición) Comisión Europea.

- Fichas temáticas del semestre europeo: contratación pública, (noviembre 2017) https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/european-semester_thematic-factsheet_public-procurement_es.pdf, a fecha de consulta junio 2019

- Programa operativo plurirregional de España 2014-2020: Una manera de hacer Europa Versión 6.2C(2018) 8857 final (12.12.2018)

-Horizon 2020, El Programa Marco de Investigación e Innovación de la Unión Europea (año 2014).

- Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, sobre la evaluación de las finanzas de la Unión basada en los resultados obtenidos. Bruselas, 26.6.2014 COM (2014) 383 final

- Guía Práctica del Proceso de Compra Pública de Innovación para Organismos Públicos de la Comunitat Valenciana (abril 2019)

Páginas web consultadas:

<http://www.ciencia.gob.es>

https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester/framework/europe-2020-strategy_es

https://europa.eu/european-union/topics/research-innovation_es

https://ec.europa.eu/regional_policy/es/funding/erdf/

<http://innoavi.es/es/>

www.obcp.es

<http://www.contratosdelsectorpublico.es>

<https://nosoloaytos.wordpress.com>