

Manual práctico de Compra Pública de Innovación

Coordinadoras

*Sandra Sinde
Cantorna*

*M.^a Pilar Batet
Jiménez*

Manual práctico de Compra Pública de Innovación

Coordinadoras

Sandra Sinde Cantorna
M.^a Pilar Batet Jiménez

© Autores, 2023
© LA LEY Soluciones Legales, S.A.

LA LEY Soluciones Legales, S.A.
C/ Collado Mediano, 9
28231 Las Rozas (Madrid)
Tel: 91 602 01 82
e-mail: clienteslaley@wolterskluwer.es
<https://www.laley.es>

Primera edición: Abril 2023

Depósito Legal: M-11086-2023
ISBN versión impresa: 978-84-7052-928-3
ISBN versión electrónica: 978-84-7052-929-0

Diseño, Preimpresión e Impresión: LA LEY Soluciones Legales, S.A.
Printed in Spain

© **LA LEY Soluciones Legales, S.A.** Todos los derechos reservados. A los efectos del art. 32 del Real Decreto Legislativo 1/1996, de 12 de abril, por el que se aprueba la Ley de Propiedad Intelectual, LA LEY Soluciones Legales, S.A., se opone expresamente a cualquier utilización del contenido de esta publicación sin su expresa autorización, lo cual incluye especialmente cualquier reproducción, modificación, registro, copia, explotación, distribución, comunicación, transmisión, envío, reutilización, publicación, tratamiento o cualquier otra utilización total o parcial en cualquier modo, medio o formato de esta publicación.

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la Ley. Diríjase a **Cedro** (Centro Español de Derechos Reprográficos, www.cedro.org) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra.

El editor y los autores no asumirán ningún tipo de responsabilidad que pueda derivarse frente a terceros como consecuencia de la utilización total o parcial de cualquier modo y en cualquier medio o formato de esta publicación (reproducción, modificación, registro, copia, explotación, distribución, comunicación pública, transformación, publicación, reutilización, etc.) que no haya sido expresa y previamente autorizada.

El editor y los autores no aceptarán responsabilidades por las posibles consecuencias ocasionadas a las personas naturales o jurídicas que actúen o dejen de actuar como resultado de alguna información contenida en esta publicación.

LA LEY SOLUCIONES LEGALES no será responsable de las opiniones vertidas por los autores de los contenidos, así como en foros, chats, u cualesquiera otras herramientas de participación. Igualmente, LA LEY SOLUCIONES LEGALES se exime de las posibles vulneraciones de derechos de propiedad intelectual y que sean imputables a dichos autores. LA LEY SOLUCIONES LEGALES queda eximida de cualquier responsabilidad por los daños y perjuicios de toda naturaleza que puedan deberse a la falta de veracidad, exactitud, exhaustividad y/o actualidad de los contenidos transmitidos, difundidos, almacenados, puestos a disposición o recibidos, obtenidos o a los que se haya accedido a través de sus PRODUCTOS. Ni tampoco por los Contenidos prestados u ofertados por terceras personas o entidades. LA LEY SOLUCIONES LEGALES se reserva el derecho de eliminación de aquellos contenidos que resulten inveraces, inexactos y contrarios a la ley, la moral, el orden público y las buenas costumbres.

Nota de la Editorial: El texto de las resoluciones judiciales contenido en las publicaciones y productos de **LA LEY Soluciones Legales, S.A.**, es suministrado por el Centro de Documentación Judicial del Consejo General del Poder Judicial (Cendoj), excepto aquellas que puntualmente nos han sido proporcionadas por parte de los gabinetes de comunicación de los órganos judiciales colegiados. El Cendoj es el único organismo legalmente facultado para la recopilación de dichas resoluciones. El tratamiento de los datos de carácter personal contenidos en dichas resoluciones es realizado directamente por el citado organismo, desde julio de 2003, con sus propios criterios en cumplimiento de la normativa vigente sobre el particular, siendo por tanto de su exclusiva responsabilidad cualquier error o incidencia en esta materia.

I. INTRODUCCIÓN

La compra pública de innovación (CPI) es una herramienta de política pública que utiliza el poder de compra del sector público para estimular a las empresas a innovar, dando respuestas al desafío de ofrecer mejores servicios a los ciudadanos, fomentando el desarrollo tecnológico y fortaleciendo los ecosistemas de innovación.

El instrumento de la CPI presenta como principal novedad la vinculación de dos facetas del papel del sector público: como consumidor de soluciones para prestación de servicios de manera directa o indirecta (comprador público) y como impulsor de los ecosistemas de innovación (promotor de la innovación).

En línea con la faceta del comprador público, es necesario contar con una visión estratégica para las compras, que apalanquen las políticas de ciencia, tecnología e innovación. Si se analiza la evolución de los sistemas de compras públicas de los países de la OCDE, se observará que en los últimos años se han modernizado, pasando de estar orientados a la rendición de cuentas, a sistemas de mayor valor por dinero, para finalmente, establecer objetivos estratégicos de segundo nivel: ambientales, sociales o de innovación, que permitan una vinculación entre las políticas de compras y las políticas de ciencia, tecnología e innovación.

En el caso de España, esto se evidencia en las dos normas que actualmente regulan la CPI en nuestro país: Ley 9/2017 de Contratos del sector público y Ley de Ciencia 17/2022.

Debemos entender el desarrollo de un programa/proyecto de CPI en todo su ciclo de vida, que va desde la idea o identificación de una necesidad a la consecución de una solución innovadora que *satisface* dicha necesidad. Este proceso completo así como sus fases y actividades se recorrerán en el resto de capítulos de este manual, después de que entendamos la visión estratégica y potencial de la herramienta de la CPI en este primer capítulo.

En el **capítulo 2** se ahondará en la identificación de necesidades que constituyan retos de Compra pública de innovación, conociendo metodologías de trabajo utilizadas en esta fase de divergencia. Desde un punto de vista práctico

abordaremos el proceso de construcción colectiva del Mapa de Demanda Temprana del Ayuntamiento de Valencia y la priorización de los retos enfocado a la Misión climática Valencia 2030.

En el **capítulo 3** se avanzará en el proceso de interacción con el mercado, conociendo experiencias prácticas sobre el procedimiento de las consultas preliminares al mercado, recogidas en el artículo 115 de la ley 9/2017, tanto desde un punto de vista teórico como práctico, para lo que se documentarán buenas prácticas del proyecto Código 100 del Servicio Gallego de Salud recogidas en el Guía práctica de Consultas al mercado 4.0: Reinventando las consultas al mercado⁽¹⁾.

En el **capítulo 4** avanzaremos a la etapa de gestión y seguimiento dentro del ciclo de vida de la CPI para conocer las estrategias para la licitación de procesos de CPI. Desde una visión teórica definiremos los pasos de una estrategia de contratación para CPI, conoceremos los tipos de procedimientos de contratación para CPTI: Licitación con negociación y Diálogo competitivo, así como sus diferencias y similitudes y cuando aplicar cada uno de ellos. Desde una visión práctica conoceremos a detalle el caso de una licitación CPTI a través de licitación con negociación.

En el **capítulo 5** continuaremos conociendo estrategias de licitación de procesos CPI relativas a Compra Pública Pre comercial (CPP) y Asociación para la innovación (API). Desde una visión teórica veremos la definición de una estrategia de contratación para CPP, su encaje jurídico y aspectos a tener en cuenta para el diseño del contrato, así como conocer la figura de la Asociación para la innovación, con sus principales características y novedades. También se abordará el tratamiento de los DPII dentro de la estrategia de contratación. Desde una visión práctica se analizará un caso de CPP a nivel europeo, proyectos de CPP a nivel nacional con enfoque de CPI catalítica realizados por el CDTI y la primera API a nivel local en España liderada por la Diputación de Castellón.

En el **capítulo 6** nos adentraremos en la gestión, seguimiento y evaluación de proyectos de CPI, conociendo herramientas y metodologías de trabajo para tener un desarrollo exitoso de los proyectos, así como la importancia de la implicación de los usuarios finales en los mecanismos de seguimiento y evaluación, el establecimiento de indicadores de evaluación para proyectos CPI.

En el **capítulo 7** pasaremos a la etapa de despliegue de soluciones de CPI y para ello conoceremos Despliegue de soluciones CPI desde una visión teórica como desde una visión práctica, documentado las lecciones aprendidas y los posibles problemas a tener en cuenta para la etapa de despliegue.

(1) <https://codigo100.sergas.es/Contidos/Gu%C3%ADa-pr%C3%A1ctica-de-consultas-ao-mercado?idioma=es>

Finalizado el ciclo de vida de una CPI desde la óptica de la administración pública contratante, en los últimos dos capítulos se abordará la visión de la oferta tecnológica, así como un aspecto complementario al proceso de CPI que está tomando fuerza: los sandbox regulatorios.

Así, en el **capítulo 8** se dedicará a integrar la visión de las empresas solucionadoras de CPI, identificando las oportunidades de CPI para empresas innovadoras, prácticas recomendadas en cada una de las etapas del ciclo de vida de la CPI para que un proceso de CPI sea exitoso.

Finalmente, el **capítulo 9** se presentará la figura de los sandbox regulatorios o entornos de prueba que permitan complementar iniciativas y programas de CPI para lograr un mayor impacto.

II. LA VISIÓN ESTRATÉGICA DE LAS COMPRAS PÚBLICAS Y SU RELACIÓN CON LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE INNOVACIÓN

A nivel español, podríamos decir que ya desde 2009, con la Ley 30/2007 de contratos del sector público, el Ministerio de Ciencia e Innovación se sentaron las bases de la política española de CPI: las primeras decisiones de Consejo de Ministros que fijaban un objetivo de gasto del 3% para la AGE en España, la Ley 14/2011 de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación o el diseño de instrumentos financieros de apoyo a la CPI: Instrumento financiero de apoyo a la demanda: INNOCOMPRA (denominado actualmente Programa FID) , Instrumento de apoyo a la oferta tecnológica: INNODEMANDA.

En estos años, hemos visto avanzar esta política de CPI en España, reforzando el marco legal de contratación con la aprobación de la ley 9/2017 de Contratos del sector público, que transponía los Decretos que incorporaba por primera vez la obligatoriedad de incluir criterios ambientales, sociales y de innovación en los procedimientos de contratación, incluía la figura de la Asociación para la innovación y regulaba el procedimiento de la consulta preliminar al mercado (artículo 115 Ley 9/2017) y la vinculación más explícita entre las políticas de contratación y de innovación, como se desprende el preámbulo de la reciente Ley de Ciencia 17/2022:

«La política científica, tecnológica y de innovación se erige, actualmente, como una de las políticas públicas de mayor relevancia en el ámbito nacional e internacional, habida cuenta de la gran cantidad de retos a los que se enfrentan las sociedades contemporáneas. Entre estos retos globales, la pandemia provocada por la COVID-19 ha supuesto un ejemplo claro del papel imprescindible que tienen la ciencia y la innovación para dar respuesta a las necesidades de la sociedad en el corto, medio y largo plazo. La ciencia y la innovación ocupan así un lugar preeminente como palanca esencial en los planes de reconstrucción y en el fortalecimiento de la capacidad de respuesta frente a futuras crisis. En el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR), España acomete una reforma institucional orientada a fortalecer las capacidades del Sistema Español de Ciencia, Tecnología y de Innovación para la

mejora de su eficacia, coordinación, gobernanza y transferencia de conocimiento. En el corto plazo, el objetivo es hacer frente a la recuperación económica y social del país a través de la ciencia y la innovación. En el medio y largo plazo, se persigue la consolidación de un sistema sólido de generación y transferencia de conocimiento para abordar grandes desafíos como la transición ecológica y justa, la digitalización o el reto demográfico. La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, impulsada por la Organización de las Naciones Unidas, tiene como objetivo fundamental reforzar el compromiso internacional para hacer frente a los retos sociales, económicos y medioambientales de la globalización, poniendo en el centro las políticas en el ámbito de la investigación, el desarrollo y la innovación»⁽²⁾.

Así mismo, la inclusión expresa de regulación de la CPI en la ley de Ciencia, cómo se recoge en la exposición de motivos III: *«se regulará también la Compra Pública de Innovación realizada por las Administraciones Públicas, organismos y entidades del sector público, con la finalidad de mejorar los servicios e infraestructuras públicas y la calidad de vida mediante la incorporación de bienes o servicios innovadores, con ahorro de costes a corto, medio o largo plazo; desarrollar el conocimiento y fomentar la innovación empresarial y la capacitación tecnológica de las empresas; e impulsar la transferencia de conocimiento y aplicación de los resultados de la investigación, la internacionalización de la innovación y el incremento de la competitividad internacional».*

El papel activo que se quiere dar a los agentes públicos, tanto nacionales, como regionales o locales, en la ejecución de la investigación e implantación de la innovación en nuestro país utilizando nuevos instrumentos de política de innovación se evidencia en la reforma del artículo 33. 1 de la ley 17/2022, donde se cita:

*«Los agentes de financiación del Sistema Español de Ciencia, Tecnología e Innovación impulsarán la participación activa de los agentes públicos de ejecución en el desarrollo de la investigación y en la implantación de la innovación para estimular la investigación de calidad y la generación del conocimiento y su transferencia, así como para mejorar la productividad y la competitividad, la sociedad del conocimiento y el bienestar social a partir de la creación de una **cultura de la innovación, en beneficio del bienestar social, la salud y las condiciones de vida de las personas**».* Con este fin llevarán a cabo se plantean varias medidas, destacando para nuestro interés la medida k y p.

k) Medidas que refuercen el papel innovador de las Administraciones Públicas a través del impulso de la aplicación de tecnologías emergentes, especialmente a través de instrumentos como las aceleradoras, incubadoras y centros demostradores; los espacios de experimentación y diseminación; **la compra pública de innovación**; y los acuerdos marco de servicios para el desarrollo de soluciones que impliquen la introducción de tecnologías disruptivas en la Administración.

(2) Preámbulo de la Ley de Ciencia 17/2022: <https://www.boe.es/boe/dias/2022/09/06/pdfs/BOE-A-2022-14581.pdf>

p) Medidas para fomentar la innovación en los proyectos que desarrollen las entidades locales en su ámbito de actividad, en especial a través de la Red Impulso de Ciudades de la Ciencia y la Innovación.

Adicional a este marco normativo, la Estrategia de España Nación emprendedora⁽³⁾ contempla en una de sus 9 medidas prioritarias la compra pública como motor de innovación, apostando por buscar soluciones innovadoras y ágiles a los problemas ante nuevos retos a los que se enfrenta el sector público, apoyándose en un ecosistema innovador cada vez más dinámico en nuestro país.

1. Concepto de CPI

La CPI es una herramienta de política de innovación desde la demanda que busca potenciar el desarrollo de soluciones innovadoras a través del instrumento de la contratación pública promovido por las entidades públicas. Dicha herramienta fomenta nuevas oportunidades dentro del mercado impulsando la demanda de productos innovadores, y creando nuevas oportunidades de negocio para empresas consolidadas en el mercado que apuestan por la innovación, así como startups y scale ups.

El principal objetivo de la CPI es que las entidades públicas accedan a bienes y servicios innovadores, con el fin de ofrecer mejores servicios a la ciudadanía, es decir, que aporten valor al ciudadano y a su vez modernizar y hacer más eficiente su actividad.

La CPI permite que las compras públicas tengan una visión estratégica y a través de su desarrollo se fomente la I+D+i en el sector privado y académico.

Antes de seguir, me gustaría dejar claro, más allá del concepto de CPI que NO es la CPI porque os sorprendería saber las confusiones que existen todavía hoy al respecto:

- Cuando hablamos de CPI no nos estamos refiriendo a un nuevo tipo de contrato, podemos realizar CPI en obras, suministros y servicios.
- Cuando hablamos de CPI no nos estamos refiriendo a un nuevo procedimiento de adjudicación, aunque si es cierto que unos procedimientos de adjudicación de los recogidos en la Ley 9/2007 aplicarán mejor que otros para CPI
- Cuando hablamos de CPI no estamos pensando en incluir herramientas tecnológicas para soportar el proceso de contratación, eso se relaciona con la contratación electrónica.

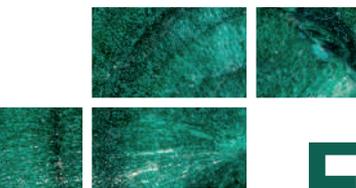
(3) https://nacionemprededora.gob.es/sites/default/files/Estrategia_Espana_Nacion_Emprededora.pdf

- Cuando hablamos de CPI no estamos hablando de compras ágiles, confundir agilidad con estrategia es como confundir urgente con importante.
- Cuando hablamos de CPI no estamos innovando el proceso de contratación en si mismo, aunque será necesario hacerlo para poder gestionarlas, cómo lo veremos más adelante en el apartado dedicado al ciclo de vida de la CPI.
- Y por último, cuando hablamos de CPI no estamos hablando de comprar productos o servicios innovadores que ya existen, bien porque no hemos caído en cuenta que ya estaban desarrollados o que ya existía otro proceso de CPI realizado por otra administración pública; yo lo llamo «Compra Pública ignorante», que coincide con las siglas pero no con el significado.

2. La CPI como confluencia de políticas de contratación estratégica y políticas de innovación abierta desde la demanda

la CPI debe entenderse como una evolución y confluencia de las políticas de innovación y políticas de contratación que durante mucho tiempo han estado aisladas, dependiendo en la arquitectura institucional de entidades diferentes. Las políticas de contratación o compras eran responsabilidad de cada área de prestación de servicios públicos a todos los niveles: Ministerios y Direcciones Generales de Ministerios, Consejerías, empresas públicas, concejalías municipales, dotadas con presupuesto de inversión que le permite relacionarse con proveedores que le suministran los bienes y servicios para realizar esa provisión de servicios públicos que la ciudadanía reclama. Las políticas de innovación son competencia normalmente de las áreas de promoción económica o de Investigación, Desarrollo e innovación y su principal cometido es fortalecer la capacidad de innovación de una ciudad, región o país para alcanzar incremento en su competitividad reflejados en indicadores de inversión en I+D+i sobre PIB, inversión privada destinada a innovación, creación de empleos, etc.

En las últimas décadas a nivel internacional, las **políticas de contratación** han ido evolucionando desde un modelo muy tradicional donde simplemente se buscaba la adquisición de productos o servicios para prestar los servicios públicos de manera aislada a cada comprador público (contratación 1.0), a la modernización de los sistemas de contratación a través de medios electrónicos e intensificación de la rendición de cuentas (compras 2.0), avanzando a modelos donde se buscaba introducir la visión de mayor «valor por dinero» y el uso de modelos de contratación a través de acuerdos marco (compras 3.0) para llegar a modelos de contratación estratégica donde se busca impactar en objetivos estratégicos de segundo nivel, como los llama la OCDE, y que pueden ser de tipo ambiental (compras verdes), social (compras socialmente responsables) y de innovación (CPI). Las directivas europeas de contratos públicos aprobadas en 2014 y transpuestas al ordenamiento jurídico español con la ley 9/2017 de Contratos del



En tus manos está el primer *Manual práctico de Compra Pública de Innovación (CPI)* en España. Después de más de 10 años hablando de las bondades de CPI y cómo hacer realidad su implementación en nuestro país se hacía necesario contar con un manual que abordase desde una óptica general la importancia de la CPI, su visión estratégica, y ofreciese herramientas teóricas y prácticas al lector/a navegando por todo el ciclo de vida de un programa o proyecto de CPI.

El instrumento de la CPI presenta, como principal característica, la vinculación entre dos facetas que encarna de manera simultánea el sector público: como consumidor de soluciones para prestación de servicios de manera directa o indirecta (comprador público) y como impulsor de los ecosistemas de innovación (promotor de la innovación).

Con este *Manual* pretendemos que el lector/a entienda la visión estratégica y potencial de la herramienta de la CPI y el desarrollo de un programa/proyecto de CPI en todo su ciclo de vida, que va desde la idea o identificación de una necesidad a la consecución de una solución innovadora que satisface dicha necesidad. Este proceso completo, así como sus fases y actividades han sido la base para la estructura de la obra.

ISBN: 978-84-7052-928-3

