

Compra Pública d'Innovació. Perspectiva del proveïdor.



Entitat impulsora:

**FUNDACIÓN
LEITAT**

Amb el suport de:

 Generalitat de Catalunya
Departament de Salut

 Agència de Qualitat
i Avaluació Sanitàries
de Catalunya

 Obra Social "la Caixa"

Publicació:
Març 2020

Edició:
©CIMTI

Índex

1. Introducció	4
1.1. Què és la Compra Pública d'Innovació?	4
1.2. Ús estratègic de la Compra Pública d'Innovació	4
1.3. Objectius de l'informe	4
2. El procés de Compra Pública d'Innovació	5
2.1. Com s'inicia un procés de Compra Pública d'Innovació	6
2.2. Mapa de demanda primerenca	8
2.3. Les consultes al mercat	8
2.4. Procediments per a la Compra Pública d'Innovació	10
2.4.1. La Compra Pública Pre-comercial	10
2.4.2. La Compra Pública de Tecnologia Innovadora	11
2.4.3. Compra Pública Ordinària d'Innovació	13
2.4.4. Associació per a la Innovació	13
2.5. Compres conjunts	14
2.6. Conclusions	14
3. Polítiques per fomentar la Compra Pública d'Innovació	15
3.1. Quins motius tenen les administracions per comprar innovació?	15
3.2. El potencial innovador de les PIMES	15
4. Crida a l'acció	17
5. Què fa el CIMTI	18
6. Glossari	19
7. Referències	20

1. Introducció

1.1. Què és la Compra Pública d'Innovació?

La **Compra Pública d'Innovació (CPI)** és un **contracte** que una **entitat pública** posa a concurs, amb l'**objectiu** de satisfer una **necessitat no coberta** mitjançant una **solució innovadora**. És a dir, es produeix quan “una entitat pública aprova la comanda d'un producte o sistema que no existeix en aquell moment, però que probablement es pot desenvolupar en un període de temps raonable. Això requereix el desenvolupament de tecnologia nova o millorada per poder complir amb els requisits demandats pel comprador” (1).

En definitiva, es tracta d'una actuació administrativa de **foment de la innovació**, orientada a potenciar el desenvolupament de solucions innovadores **des de la demanda**, per mitjà de la contractació pública (**Figura 1**) (2).

La **innovació** consisteix a trobar **noves i millors maneres de fer les coses**. Innovació significa desenvolupar un producte, servei o procés nou, o millorar-lo significativament, incloent -amb caràcter no limitatiu- els processos de producció o construcció, un nou mètode de comercialització, o una nova forma d'organització de les pràctiques empresarials amb l'objectiu d'abordar reptes socials.

La **recerca** i la **innovació** no sempre estan orientades a resoldre el que es necessita. En aquest sentit, la CPI és una eina per incentivar la innovació des de la demanda, estirant la tecnologia cap al mercat (**Figura 1**). A més a més, pretén salvar el buit existent entre les necessitats socials i ciutadanes, els processos administratius i el mercat.

1.2. Ús estratègic de la Compra Pública d'Innovació

Fins al moment, els governs han subvencionat la indústria i l'àmbit de la investigació per al desenvolupament de noves tecnologies i les seves aplicacions, amb projectes que sovint no passen de la fase pilot i provoquen un cert desencís en la indústria.

En aquest sentit, la **CPI** ha de ser utilitzada de manera estratègica per acostar la **innovació** al **mercat** i fer que el sector públic esdevingui client i beneficiari de solucions sostenibles i innovadores més ajustades a les seves necessitats.

Després del procés de Compra Pública, tant el comprador públic (veure **Glossari**) com l'empresa o proveïdor de tecnologies innovadores tenen una demanda real i concreta. Així, per a les **empreses**, la CPI representa una molt bona oportunitat d'aconseguir un contracte per a desenvolupar nous productes o serveis, demandats des de les entitats públiques. D'altra banda, **les entitats públiques** poden obtenir solucions innovadores que millorin el servei prestat al ciutadà mitjançant una licitació (veure **Glossari**).

A més, un cop aquesta demanda ha estat solucionada, altres poders adjudicadors (compradors; veure **Glossari**) també la podran utilitzar. D'aquesta manera, la CPI actua com a **eina potenciadora del mercat**, ja que el fet de tenir un “primer client” genera un augment de la demanda tant en el sector públic com en el privat.



Figura 1: Model d'incentivació de la innovació a través de la demanda. Adaptat de (3).

1.3. Objectius de a guia formativa

Actualment, existeix informació rellevant i completa sobre la CPI (p. ex. guies, procediments, etc.) des del punt de vista de les administracions públiques. Tanmateix, **manca informació des de la perspectiva d'empreses proveïdores d'aquestes tecnologies innovadores**, les quals tenen un paper fonamental en aquest procés.

Donat que el **CIMTI** dona suport i impulsa projectes que poden constituir-se com a empreses proveïdores de tecnologia i s'ha observat que existeix un desconeixement respecte a la CPI, s'ha proposat **explicar aquest procés de manera fàcil i entenedora des del punt de vista del proveïdor**.

Per aquest motiu, aquesta guia compila **experiències nacionals i internacionals** que ajudaran a què els **proveïdors** entenguin com funciona el procés en la seva totalitat i, així, ser capaços de **participar en licitacions obertes amb la màxima garantia**.

A qui va dirigit aquest informe?

A tots els proveïdors de tecnologies innovadores:

- *Start-ups*
- Emprenedors
- PIMEs (petites i mitjanes empreses)

2. El procés de Compra Pública d'Innovació

2.1. Com s'inicia un procés de Compra Pública d'Innovació

El procés de CPI s'inicia perquè existeix una necessitat d'adquirir un nou producte per part d'un poder adjudicador. El més habitual és que el primer que facin els poders adjudicadors sigui una **consulta al mercat** (veure **Apartat 2.3.**) amb l'objectiu d'informar els potencials interessats sobre les necessitats de l'administració i obtenir informació del mercat, és a dir, saber si existeixen ja solucions disponibles.

El resultat d'aquesta consulta de mercat determinarà quin és el millor procés a seguir (**Figura 2**). Així:

- ☁ Si el resultat d'aquesta consulta preliminar indica que davant les necessitats definides **no hi ha cap solució disponible al mercat** i aquesta s'ha de desenvolupar, les empreses es troben davant d'una **Compra Pública Pre-comercial** (veure **Apartat 2.4.1.**). En aquesta situació també es podria iniciar un procés de licitació mitjançant una **Associació per a la Innovació** on, a més de desenvolupar la solució (R+D), el poder adjudicador acabaria adquirint el producte final en un mateix procediment (veure **Apartat 2.4.4.**).
- ☁ D'altra banda, si arran de la consulta es determina que el mercat ja està preparat per donar resposta i **existeixen moltes solucions** innovadores que es poden adquirir, les empreses es trobaran davant d'un **procediment de Compra Pública Comercial**.
- ☁ Per últim, si les necessitats anunciades a la consulta no estan cobertes exactament, però existeixen solucions que s'hi acosten, es poden donar dues situacions diferents:
 - Que només faci falta petites millores a les solucions ja disponibles al mercat. En aquest cas, les empreses es trobarien davant d'un procediment de **Compra Pública Ordinària d'Innovació** (veure **Apartat 2.4.3.**).
 - Que faci falta un desenvolupament important però que es pot fer en un temps raonable, les empreses hauran de participar en un procediment de **Compra Pública de Tecnologia Innovadora** (veure **Apartat 2.4.2.**). En funció de com són les solucions existents es donen dues casuístiques més:

- Si les diferents solucions que existeixen són semblants entre elles (p. ex. per a un problema de salut les solucions són diferents però es basen en la mateixa tecnologia), la solució s'adquirirà a través d'una **licitació amb negociació**. En aquest cas els poders adjudicadors tenen clar el que necessiten, entenen bé les solucions disponibles i són capaços de redactar els plecs de la licitació (veure **Glossari**).
- Si pel contrari, les solucions innovadores són molt diferents entre elles (p. ex. per a un problema de salut una solució és fer un massatge i l'altre usar un aparell d'infraroig) i el poder adjudicador no té prou coneixement sobre les solucions ni per determinar quina és la més adient, s'utilitzarà un procediment de **diàleg competitiu** en el qual els proveïdors explicaran en detall la seva solució en diferents converses. Així el poder adjudicador podrà entendre quina és la solució adient i podrà preparar els plecs de la licitació.

Des del CIMTI es recomana a les empreses que estan dins del **Programa Impacte** que es presentin a les consultes de mercat tant per donar-se a conèixer com per buscar col·laboracions que les facin més fortes i els permetin participar en els procediments amb recursos i garanties.

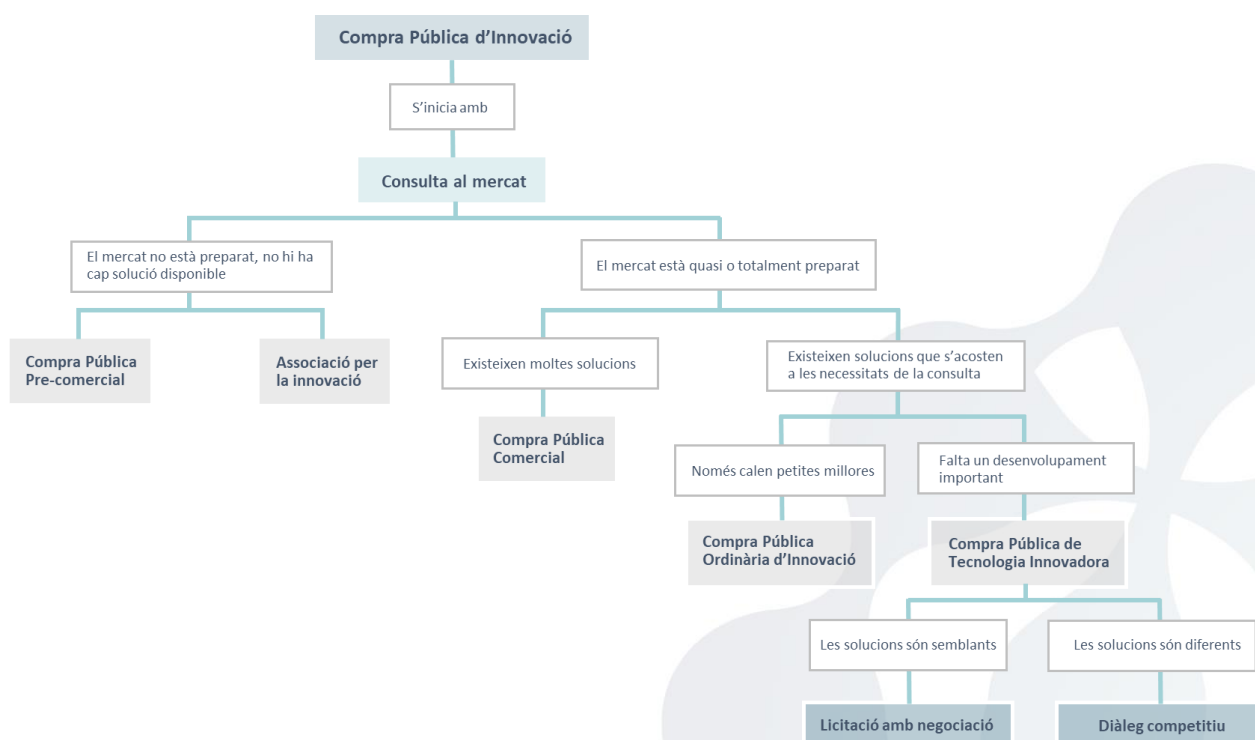


Figura 2: Possibles escenaris d'una consulta al mercat durant un procés de Compra Pública d'Innovació.

COMPRA PÚBLICA D'INNOVACIÓ			
Compra Pública Pre-comercial	Compra Pública Comercial		Associació per a la Innovació
Es contracten serveis de R+D per desenvolupar una solució que no està disponible al mercat	El mercat ja està preparat per donar resposta a les necessitats plantejades pel comprador en un termini raonable de temps		Permet fusionar compres pre-comercials (serveis R+D) i comercials (adquisició de productes o serveis innovadors) en un mateix procediment
	Compra Pública de Tecnologia Innovadora Diàleg competitiu Licitació amb negociació	Compra Pública Ordinària d'Innovació	
	La solució no existeix però es pot desenvolupar en un temps raonable	Permet variants, millores i especificacions tècniques expressades en termes de requisits de rendiment i d'exigències funcionals	
90% creació, innovació i visió 10% implementació, desplegament i capacitat	10% creació, innovació i visió 90% implementació, desplegament i capacitat		
TRL 1 - 6	TRL 7 - 9		

Figura 3: Procediments disponibles per dur a terme una Compra Pública d'Innovació.

A continuació, es descriuen amb més profunditat tots els **procediments** esmentats anteriorment (**Figura 3**), mitjançant els quals els proveïdors de tecnologies innovadores poden participar en un **procés de CPI**. A més, també s'expliquen altres eines molt importants com ara **les consultes al mercat** i el **mapa de la demanda primerenca**, que permeten conèixer les necessitats i també anticipar al mercat els plans de contractació per tal d'accelerar tot el procés de CPI.

2.2. Mapa de demanda primerenca

El **mapa de demanda primerenca** és un instrument que permet **anticipar al mercat** els **plans de contractació** previstos per part de l'Administració pública (4). Amb el seu ús s'incentiva la inversió empresarial, impulsant el creixement econòmic i la creació d'ocupació.

A qualsevol tipus de compra de productes i serveis, la demanda primerenca a les empreses o proveïdors de tecnologies innovadores suposa un gran benefici tant pel sector industrial, ja que li permet reduir els riscos i millorar la planificació de les inversions a realitzar, dur a terme aliances o UTEs (veure **Glossari**) amb altres empreses per presentar-se a la licitació amb antelació; com pels poders adjudicadors, que poden veure reduït els temps d'execució de les solucions innovadores existents al mercat.

Amb l'anticipació de la seva demanda, el poder adjudicador provoca un avenç en l'aplicació de les solucions innovadores desenvolupades per les empreses, de manera que pot aconseguir les prestacions que se'n deriven d'una manera anticipada.

2.3. Les consultes al mercat

Un dels principals problemes de la contractació pública és la indefinició de l'objecte del contracte, la qual s'aguditza encara més en el camp de la innovació. La manca de definició comporta la creació de contractes no enfocats a necessitats reals i que, a l'hora d'executar-los, requereixen grans modificacions. Això causa baixes econòmiques i adjudicacions a preus irrealment.

Per aquest motiu, a Europa s'han regulat i proliferen les **consultes al mercat com a eina per a solucionar aquest problema, ja que defineixen l'objecte de la contractació a través de la necessitat**.

Així doncs, les consultes al mercat permeten als poders adjudicadors informar les empreses o proveïdors de tecnologies dels seus plans i requisits de contractació, així com consultar-los sobre una necessitat particular, un producte o un servei. És un **mecanisme de retroalimentació que busca conèixer en major detall el desenvolupament i característiques d'una determinada indústria**. Per això, poden sol·licitar l'assessorament d'experts, autoritats independents o de participants en el mercat per a la planificació i desenvolupament del procediment de contractació, sempre que aquest assessorament no tingui per efecte falsejar la competència i no doni lloc a vulneracions dels principis de no discriminació i transparència. D'aquesta manera, els poders adjudicadors poden obtenir informació entregada pels experts del sector que els permeti fer millors processos de compra.

La llei no imposa un únic model de consulta, sinó que existeix llibertat per part de l'òrgan de contractació en la realització d'aquestes operacions pre-contractuals (veure **Glossari**). Des de reunions, visites de persones, entitats o empreses sense un procediment reglat, fins a tallers o un procediment organitzat a l'efecte. L'organització d'una **consulta preliminar oberta al públic** i anunciada convenientment és el procediment més habitual.

Les consultes al mercat es regeixen per **principis rectors transversals** que no es poden vulnerar. En aquest sentit, el més recomanable és preparar un mínim de dos documents: el que regeix la consulta preliminar i el de necessitats.

- El **document que regeix la consulta preliminar** ha de fixar les regles essencials de la mateixa. És a dir, la consulta s'ha de celebrar seguint unes regles de participació de les empreses que garanteixin la llibertat d'accés a les empreses, publicitat suficient, transparència en els procediments, no discriminació i igualtat de tracte entre els participants.
- Per la seva banda, el **document de necessitats** ha de recollir les problemàtiques de l'entitat amb el major detall possible, quin objecte persegueix amb el futur contracte, i a on estan les dificultats que l'entitat troba per no poder realitzar les tasques en qüestió sinó és mitjançant la licitació.

La guia per autoritats públiques sobre CPI, editada per la Comissió Europea, descriu les **fases** que cal seguir per iniciar un procés de **consulta al mercat** (**Figura 4**).

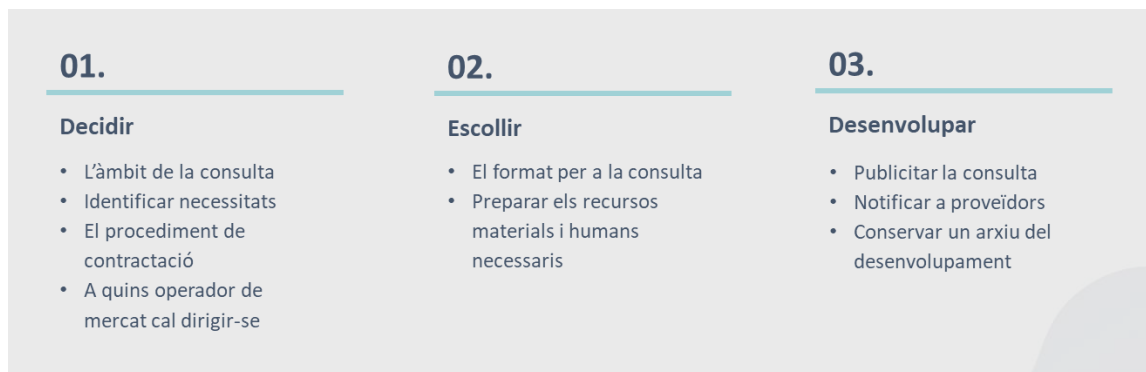


Figura 4: Fases del procés de consulta al mercat. Adaptat de (5).

En una **primera fase** es decideix l'àmbit de la consulta, identificant les necessitats dels destinataris del contracte, el procediment de contractació a seguir, i analitzant a quins nivells es vol dirigir la consulta (fabricants, proveïdors de serveis, subcontractistes, integradors de sistemes, investigadors, tercer sector, etc.).

Un cop decidit l'àmbit, en la **segona fase** s'escull el format i el pla més eficient per implicar els proveïdors a través d'enquestes, qüestionaris, formularis escrits, entrevistes presencials, reunions telefòniques o *online*, jornades i presentacions a proveïdors, etc. És important indicar els terminis i recursos necessaris perquè la consulta funcioni i també preparar els documents que s'han de distribuir com a part de la consulta.

El **tercer i últim pas** consisteix en publicar un anunci amb informació prèvia, publicitant la consulta a pàgines web d'interès per a la indústria, i notificant directament als proveïdors, sempre que sigui possible. A més, la guia suggereix conservar un arxiu amb tots els contactes i fer seguiment amb tots aquells que responguin a la consulta. Finalment, s'ha de preparar un resum dels resultats i de les seves implicacions pel procediment de contractació.

Cal remarcar que la guia fa èmfasi en mantenir la **confidencialitat** de qualsevol informació facilitada pels participants durant tot el procés de la consulta preliminar.

Fins al moment, als poders adjudicadors no se'ls permetia interactuar amb possibles licitadors (veure **Glossari**) futurs. La participació de les empreses o proveïdors de tecnologies innovadores en el disseny del contracte comportava la seva exclusió de la licitació posterior. Amb la nova Directiva 2014/24/UE es permet realitzar consultes al mercat, complint sempre els límits que marca la normativa: no restringir la concurrència, no falsejar la competència i no vulnerar els principis de no discriminació i transparència.

Així, quan un candidat hagi assessorat el poder adjudicador, sigui o no en el context d'una consulta de mercat, o hagi participat d'alguna manera en la preparació del procediment de contractació, el poder adjudicador ha de prendre les mesures adequades per garantir que la seva participació no falsegi la competència. Aquestes mesures inclouen la comunicació de la informació pertinent intercanviada en el marc de la participació del candidat en la preparació del procediment de contractació a la resta de candidats i l'establiment d'uns terminis adequats per a la recepció de les ofertes. El candidat només serà exclòs del procediment quan no existeixi un altre mitjà per garantir el compliment del principi d'igualtat de tracte.

2.4. Procediments per a la Compra Pública d'Innovació

Tal i com s'ha esmentat anteriorment, la legislació vigent en l'àmbit de la contractació pública ofereix diversos procediments per a dur a terme un procés de CPI. L'elecció d'un procediment o un altre depèn dels següents factors:

- El coneixement del mercat.
- La necessitat de desenvolupar un projecte d'R+D.
- La possibilitat de determinar *a priori* les prescripcions tècniques (veure **Glossari**).
- La necessitat d'adquirir una solució comercial o només un prototip.
- El nombre de proveïdors potencials i l'estructura del mercat.
- El termini i els recursos disponibles per dur a terme la licitació.

A més, el nivell de maduresa de la tecnologia, que defineix el grau d'innovació d'aquesta, també determina quin procediment de contractació és més adient (**Figura 3**). Per això, és recomanable orientar-se amb els nivells de maduresa de tecnologia, també coneguts com a TRLs (Technology Readiness Levels) (6).

2.4.1. La Compra Pública Pre-comercial

La **Compra Pública Pre-comercial** (CPP) és una modalitat que s'utilitza quan és necessari contractar exclusivament serveis d'R+D per desenvolupar una solució que no està disponible al mercat (**Figura 3**). Amb aquest procés es poden cobrir activitats com l'exploració i disseny de solucions, i la creació de prototips. També la fabricació original d'un volum limitat de primers productes o serveis a mode de prova, amb la finalitat de tenir en compte els resultats d'aquestes proves i demostrar que el producte o servei es presta a la producció a gran escala o subministrament, satisfent normes acceptables de qualitat.

Mitjançant la CPP, el comprador públic no es reserva els resultats de l'R+D+I per al seu ús exclusiu, sinó que comparteix amb les empreses els riscos i els beneficis de la recerca científica i tècnica necessaris per desenvolupar solucions innovadores.

La contractació per a la CPP està exclosa de la Llei de contractes del sector públic, però subjecta als principis generals de contractació pública. Així, s'exigeix **garantir els principis de transparència, igualtat de tracte i competència**.

Procediment

- ⦿ No es regula a la Llei de contractes del Sector Públic (LCSP), per tant, és als plecs de clàusules on s'ha d'establir el disseny del procediment de licitació de la CPP.
- ⦿ L'any 2007, la Comissió Europea estableix un conjunt de recomanacions i recull un model de procediment per fases per desenvolupar la licitació de CPP. Això no vol dir que els poders adjudicadors no puguin dissenyar un altre procediment que sigui més adequat a les seves necessitats.
- ⦿ Es recomana que se seleccionin diversos adjudicataris (veure **Glossari**) i que es dissenyi un procediment en fases, definint les condicions per avançar a cadascuna d'elles (**Figura 5**).
- ⦿ És rellevant establir les clàusules de **gestió** de la **propietat intel·lectual**. Mitjançant aquestes clàusules s'ha de garantir les millors condicions per a la plena utilització de l'objecte per part del comprador i per qui ell determini, amb la possibilitat de realitzar modificacions, per si mateix o per tercers, i de diversificar subministraments futurs si fos convenient.
- ⦿ En haver-hi compartició de riscos i beneficis, és important **negociar** els **royalties** i el **control** de la seva gestió. Això es tradueix a una participació en els beneficis al voltant del 0.10% fins al 20% respecte els productes o serveis comercialitzats, així com una sèrie de condicionants per a l'ús per part del poder adjudicador i unes obligacions de comercialització en el termini establert pel proveïdor.



Figura 5: Procediment per fases en una licitació de CPP.

2.4.2. La Compra Pública de Tecnologia Innovadora

Tanmateix, si el mercat ja està preparat per donar resposta a les necessitats plantejades en un termini raonable de temps es parla de **Compra Pública de Tecnologia Innovadora** (CPTI). Així doncs, el bé no existeix en el moment de la compra, però pot desenvolupar-se en un període de temps raonable mitjançant el desenvolupament de tecnologia nova o millorada.

La CPTI està plenament sotmesa a la LCSP, i per a la seva licitació es pot escollir qualsevol dels procediments que estableix la normativa contractual com ara el **diàleg competitiu** o la **licitació amb negociació**. Ambdós procediments permeten una àmplia interacció i diàleg de l'òrgan de contractació amb el mercat.

Diàleg competitiu

El **diàleg competitiu** s'utilitza quan es vol contractar obres, serveis o subministraments després d'un diàleg amb licitadors prèviament seleccionats. En aquest procediment, cada licitador presenta una oferta basada en la seva pròpia solució per a les necessitats que ha definit l'òrgan contractant. És a dir, les solucions presentades són diferents entre elles.

Normalment, aquest procediment té lloc en projectes grans i complexos en els quals no es pot definir anticipadament les prescripcions tècniques de manera adequada.

A continuació, es detallen les fases d'aquesta licitació (**Figura 6**):

- En una primera **fase de selecció**, s'avaluen les sol·licituds de participació d'acord amb els criteris de selecció. Es pot limitar el nombre d'empreses a dialogar, però l'òrgan de contractació s'ha d'assegurar que hi hagi un mínim de tres candidats a la fase de diàleg.
- Un cop seleccionades les empreses, es passa a la **fase de diàleg** on s'obre un diàleg amb els licitadors que presenten solucions generals que poc a poc es van ajustant. Es poden anar reduint el nombre de licitadors mitjançant l'aplicació dels criteris d'adjudicació, però el nombre de solucions examinades a la fase final ha de ser prou ampli com per garantir una competència efectiva.
- Quan l'òrgan de contractació determina la solució que ha d'adoptar, s'obre la **fase d'adjudicació** amb els participants que han presentat les millors solucions. Els participants presentaran l'oferta definitiva basada en la solució viable especificada durant el diàleg (7).

L'objectiu principal d'aquest procediment és fomentar la participació de les empreses que puguin oferir les solucions més adequades.

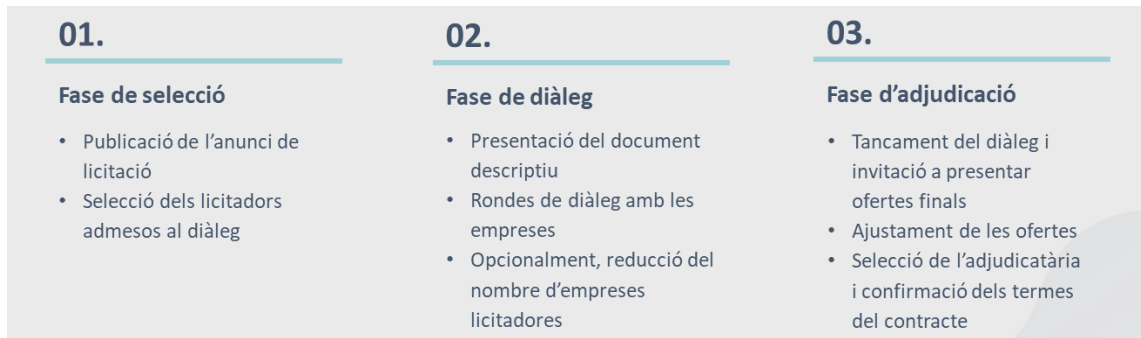


Figura 6: Fases d'un procediment de licitació amb diàleg competitiu.

Licitació amb negociació

En la **licitació amb negociació**, l'objectiu és la contractació d'obres, serveis o subministraments que incloïn elements d'adaptació, disseny, innovació o altres característiques que facin inadequada l'adjudicació del contracte sense prèvia negociació. Al contrari que en el diàleg competitiu, es requereix que prèviament l'autoritat contractant especifiqui les característiques dels béns o serveis que cal contractar.

Aquest procediment es pot utilitzar davant dels supòsits següents:

- Es requereix adaptació, disseny o innovació.
- El contracte no pot ser adjudicat sense prèvia negociació a causa de riscos o complexitat.
- Les prescripcions tècniques no poden ser definides amb la precisió suficient.
- S'han presentat ofertes irregulars o inacceptables en un procediment previ.

A continuació, es detallen les fases d'aquest procediment (**Figura 7**):

- En una primera **fase de selecció**, s'avaluen les sol·licituds d'acord amb els requisits de selecció establerts. S'ha de convidar un mínim de tres licitadors a la fase de negociació.
- En la **fase de negociació** es negocien els aspectes del plec determinats com a negociables inicialment. En aquesta fase, els licitadors seleccionats per negociar plantegen les seves ofertes inicials, que seran la base de les negociacions posteriors. El poder adjudicador pot negociar amb més d'un licitador a la vegada per quedar-se amb la millor oferta.
- Finalment, en la **fase d'adjudicació** ha d'haver-hi un nombre suficient de licitadors per garantir una competència efectiva.

La licitació amb negociació és un procediment optatiu. En el cas de que es pogués publicar el plec directament, la licitació es duria a terme mitjançant una Compra Pública Ordinària d'Innovació.

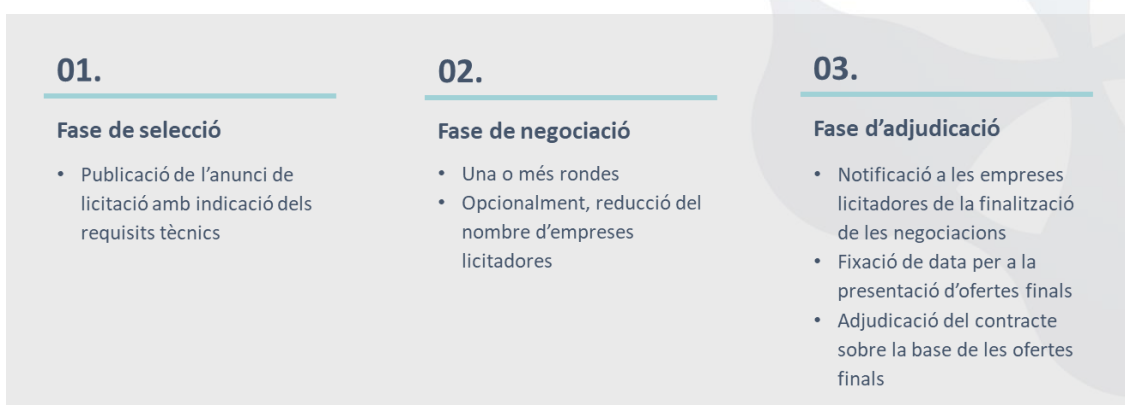


Figura 7: Fases d'un procediment de licitació amb negociació.

2.4.3. Compra Pública Ordinària d'Innovació

La **Compra Pública Ordinària d'Innovació** té lloc quan el mercat ja està preparat per donar resposta a les necessitats plantejades pel comprador en un termini raonable de temps. Aquest procediment permet variants, millores i especificacions tècniques expressades en termes de requisits de rendiment i d'exigències funcionals.

Aquest procediment està subjecte a la normativa de contractació pública.

2.4.4. Associació per a la Innovació

Actualment implantada a Europa, l'**Associació per a la Innovació** engloba la CPP (R+D) i la CPI en un mateix procediment. Es recomana utilitzar-la quan s'han de realitzar activitats de recerca i desenvolupament respecte d'obres, serveis i productes per adquirir-los posteriorment. D'aquesta manera, es poden adjudicar tant els serveis de recerca i desenvolupament com els productes finals derivats de la recerca.

Es tracta d'un procediment llarg que inclou dos contractes: un de serveis, per a la primera fase de R+D, i un segon contracte per a l'adquisició de la obra, servei o producte.

Mitjançant aquest procediment, es permet que el poder adjudicador estableixi una associació amb un o diversos adjudicataris, que efectuen per separat activitats de R+D, amb al finalitat de negociar una nova solució innovadora durant el procediment de licitació.

El procediment té quatre etapes diferenciades: la selecció dels candidats, la negociació amb licitadors, l'associació amb els socis i l'adquisició del producte resultant (**Figura 8**).

En l'Associació per a la Innovació es fixen uns objectius intermedis, que han de ser assolits pels socis, i també es proveeix el pagament de la retribució en uns terminis adequats. Tenint en compte aquests objectius, el poder adjudicador pot decidir, al final de cada fase, si rescindeix l'Associació per a la Innovació o si redueix el número de socis (si n'hi ha més d'un) mitjançant la rescissió dels contractes individuals, sempre i quan en els plecs de la contractació estigui indicat que es pot fer ús d'aquestes possibilitats i les condicions en les que es pot fer. Llevat que es disposi d'un altre mode, els poders adjudicadors poden negociar amb els licitadors les ofertes inicials i totes les posteriors presentades per aquests, excepte l'oferta definitiva, amb la finalitat de millorar el seu contingut.

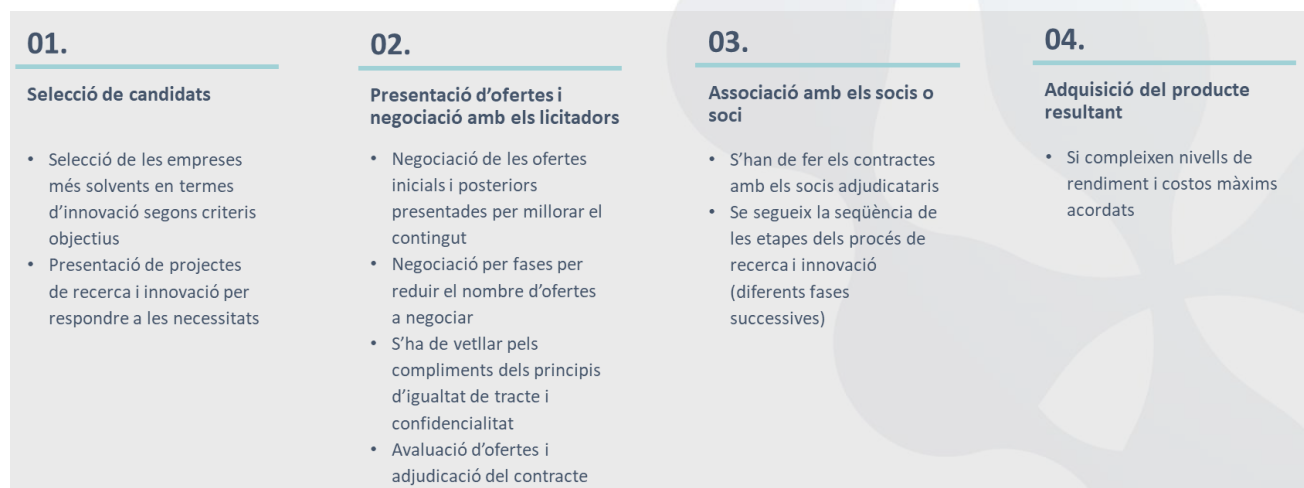


Figura 8: Etapes d'un procediment d'Associació per a la Innovació.

2.5. Compres conjuntes

Aquest nou model de **relació contractual** permet el foment de **procediments** de contractació més **amplis i dinàmics**, i possibilita els processos de **compres conjuntes** i de demanda agregada amb altres administracions.

Per poder preparar una licitació a través d'una compra conjunta, es requereix que un mínim de tres entitats s'uneixin amb una demanda comuna. Això anima el mercat, generant una demanda inicial superior i distribuïnt riscos i beneficis entre el grup de compradors. D'aquesta manera, s'afavoreix la generació d'uns incentius majors i es disminueix la incertesa de la comercialització de les empreses en comparació a la situació en què el client és únic.

El fet que la tecnologia resultant de la compra sigui utilitzada per diferents poders adjudicadors comporta una sèrie de beneficis. En primer lloc, es redueix el risc associat a l'adquisició de tecnologies no provades i permet compartir les seves evolucions en funció de l'ús per diferents entitats públiques. A més, permet que les entitats públiques interactuïn, intercanviant experiències sobre la utilització, formació, manteniment i actualització.

La contractació conjunta pot adoptar múltiples formes. Una d'elles és la contractació coordinada mitjançant la preparació d'especificacions tècniques comunes per a les obres, subministraments o serveis que vagin a ser contractats per una sèrie de poders adjudicadors, seguint cadascun d'ells un procediment de contractació independent. També existeixen situacions en que els poders adjudicadors interessats segueixen conjuntament un procediment de contractació, mitjançant una actuació conjunta, o bé confiant a un dels poders adjudicadors la gestió del procediment de contractació en nom de tots els altres.

2.6. Conclusions

Existeix un canvi de model a Europa que tendeix a la **promoció** de la **innovació** com a **motor econòmic** i com a solució a la precarietat de la contractació ordinària. Els problemes i necessitats de la societat actual requereixen formes de contractar diferents per les entitats públiques.

En aquest sentit, la **CPI** contribueix a generar aquest **canvi de model** a través de fórmules exemptes d'una gran tramitació burocràtica com la CPP; de nous procediments que permeten no només contractar el disseny i la solució als problemes i necessitats, sinó també la seva adquisició; i l'Associació per a la Innovació.

Tanmateix, si es posa de manifest la **demanda primerenca** i es treballa en la **definició** de la **necessitat** i de l'objecte, especialment amb **consultes al mercat**, es pot adquirir innovació sense procediments complexos. Sovint, la tramitació d'un **diàleg competitiu** o d'una **Associació per a la Innovació** comporta més d'un any amb la consegüent demora en l'adquisició de la solució posterior. Amb una bona gestió de les consultes preliminars es pot aconseguir procediments ràpids ordinaris, afavorint una competència més justa.

En cada cas, s'ha de valorar quin procediment encaixa millor amb la solució buscada segons la necessitat. Aquests procediments de contractació són una eina essencial per impulsar la innovació.

3. Polítiques per fomentar la Compra Pública d'Innovació

3.1. Quins motius tenen les administracions per comprar innovació?

Des de fa temps que la contractació pública ha esdevingut un instrument que, juntament amb l'adquisició de béns i serveis que el sector públic requereix pel seu funcionament immediat, exerceix altres funcions de gran importància. L'adquisició de béns, obres i serveis innovadors té un paper crucial en la millora de l'eficiència i la qualitat dels serveis públics, alhora que dona resposta a desafiaments fonamentals per a la societat.

La contractació pública tendeix a obtenir la millor relació qualitat-preu en les inversions públiques i, així mateix, és un instrument idoni per a la implementació de polítiques mediambientals i socials d'interès públic. Per la seva banda, la CPI impulsa la millora dels serveis públics mitjançant la incorporació de béns o serveis innovadors i contribueix al creixement econòmic intel·ligent, sostenible i integrador.

Tot això requereix apostar pel coneixement i la innovació com a impulsors del futur creixement. En aquest sentit, és imprescindible consolidar els resultats de la investigació, promoure la innovació, la transferència de coneixements i assegurar que les idees innovadores puguin convertir-se en nous productes i serveis que generin creixement i ocupació de qualitat, alhora que ajudin a afrontar els reptes derivats dels canvis socials.

Per tal d'assolir tot això, la nova Directiva 2014/24/UE pressiona les entitats contractants a utilitzar la contractació pública de manera estratègica amb l'objectiu de fomentar la innovació. Per tant, si bé els gestors es veuen apressats per les urgències del servei a prestar i per obtenir la millor tecnologia ja disponible per ajustar-se a les necessitats immediates, consideracions de política pública fan necessari que una part de la Compra Pública es destini a innovació.

3.2. El potencial innovador de les PIMES

Les **PIMES** (petites i mitjanes empreses; veure **Glossari**) constitueixen una part essencial de l'economia a tots els estats membres de la Unió Europea i, particularment, a Espanya. La seva importància en la **creació d'ocupació, generació de mercats competitius, desenvolupament de les economies regionals**, millora de la **distribució de la renda i creixement econòmic** del país és indiscutible. A més, degut al seu alt grau de flexibilitat i de rapidesa en l'adaptació als canvis que el mercat demanda contínuament, les PIMES exerceixen un paper fonamental en la innovació i l'adaptació de noves tecnologies.

La Directiva 2014/24/UE recull entre els seus objectius principals facilitar la participació de les PIMES en el mercat

de les Compres Públiques. Per això, es proposa adaptar la contractació pública a les necessitats d'aquestes. En el Dret espanyol, aquest objectiu estratègic va ser assolit mitjançant la Llei d'Economia Sostenible de 4 de març de 2011, per incorporar-se poc després en el TRLCSP (art. 22.2), així com a diverses lleis autonòmiques.

En la seva comunicació Unió per la Innovació del 6 d'octubre de 2011, per la seva banda, la Comissió Europea insta als estats membres i les regions que reservin partides pressupostaries específiques per a contractació pre-comercial i contractació pública de productes i serveis innovadors a partir de 2011. Amb aquesta finalitat, la Comissió Europea es compromet a **oferir orientació i establir "un mecanisme de suport (financer)** per ajudar les autoritats contractants a posar en marxa aquestes contractacions de manera no discriminatòria i oberta, posar en comú la demanda, elaborar especificacions tècniques comuns i promoure l'accés de les PIMES" (8).

Al programa *Horizon 2020* de la Unió Europea existeix un **instrument orientat a tot tipus de PIMES innovadores** que mostrin una ambició forta per desenvolupar-se, créixer i internacionalitzar-se. Aquest instrument s'aplica a tots els tipus d'innovació, incloses les no tecnològiques i de serveis, i cobreix el cicle complet d'innovació:

- Fase 1: Concepte i avaluació de la viabilitat
- Fase 2: R+D, demostració i replicació comercial
- Fase 3: Comercialització (9)

Tal i com revela el Codi europeu de bones pràctiques per facilitar l'accés de les PIMES als contractes públics, els beneficis esperables no són menors: "La major participació de les PIMES a les Compres Públiques generarà una **competència més intensa per a l'obtenció de contractes públics**, proporcionant una **millor relació qualitat-preu** als poders adjudicadors. D'altra banda, la major competitivitat i transparència de les pràctiques de contractació pública permetrà a les PIMES desenvolupar el seu potencial de creixement i innovació, amb el conseqüent **efecte positiu sobre l'economia europea** (10).

Sense perjudici d'altres que serien d'aplicació general en relació a qualsevol tipus de Compra Pública, cal remarcar les mesures que cal adoptar per promoure la participació de les PIMES en els procediments de CPI:

- ☉ Potenciar els **mecanismes de publicitat**, posant èmfasi en la publicació d'anuncis previs i de comptar amb eines de recerca especialitzada en Compres Públiques Innovadores que facilitin a les PIMES l'accés a la informació sobre les demandes actuals i futures de les entitats contractants i que la informació sigui clara i senzilla.
- ☉ Implementar **programes de divulgació i capacitat** que permetin millorar la competitivitat de les PIMES innovadores.

- Impulsar **fòrums de demanda pública** amb l'objectiu de fomentar, en la línia identificada pel citat Codi europeu de bones pràctiques, una comunicació més fluida entre les entitats contractants i les PIMEs innovadores. Aquesta pràctica podria consistir en convocar reunions amb un número significatiu de PIMEs perquè exposin a les entitats contractants els seus productes o solucions innovadores en un determinat àmbit tecnològic.
- Desagregar els **grans contractes en diferents paquets o lots**, tal i com impulsa l'article 46 de la Directiva 2014/24/UE fins al punt d'exigir la justificació de les raons de la no divisió en lots i de permetre que la legislació nacional converteixi l'adjudicació de contractes en forma de lots separats en obligatòria. Aquesta divisió pot realitzar-se de manera quantitativa, per tal que diversos o tots els lots resultin accessibles a les PIMEs; o de manera qualitativa, per adaptar millor el contingut de cada contracte als sectors especialitzats de les PIMEs.
- Incentivar la **cooperació i la subcontractació** en els procediments de licitació innovadors, com a mecanismes que ajudaran a les PIMEs a acreditar la solvència necessària per celebrar un contracte determinat, de conformitat amb l'article 63 del TRLCSP. A aquest efecte, resulta convenient incorporar clàusules relatives a la subcontractació en la documentació preparatòria de les Compres Públiques Innovadores abordant les tres qüestions bàsiques que es plantegen: l'interès de l'Administració per garantir l'adequada execució del contracte, el dret de l'empresari a la subcontractació (article 227.1 del TRLCSP) i els drets dels empresaris subcontractistes.
- Afavorir les **relacions entre les PIMEs innovadores i les grans empreses**, així com la cooperació transfronterera entre PIMEs innovadores, amb l'objectiu d'elaborar i millorar instruments de suport a la innovació més eficaços i de major abast.
- Desenvolupar les **reserves de contractes** a PIMEs innovadores previstes en la Disposició Final Cinquena del TRLCSP (11).

4. Crida a l'acció

El CIMTI recomana a les empreses o proveïdors de solucions innovadores que segueixin els següents passos per tal de poder participar en licitacions obertes (**Figura 9**).

A continuació, es detalla un llistat de pàgines web de referència on les empreses o proveïdors de solucions innovadores poden consultar informació relacionada amb consultes al mercat i licitacions:

- Web de Contractació Pública de la Generalitat de Catalunya:
<https://contractaciopublica.gencat.cat/>
- Web de l'Agència de Qualitat i Avaluació Sanitàries de Catalunya (AQuAS):
<http://aquas.gencat.cat/ca/ambits/innovacio-salut/compra-publica-innovacio/>
- Web d'ACCIÓ sobre licitacions nacionals:
https://www.accio.gencat.cat/ca/serveis/banc-coneixement/cercador/BancConeixement/Guia-de-compra-publica-dinnovacio#blocMaterials_0a4456e0-f6af-11e7-a139-005056924a59
- Web d'ACCIÓ sobre licitacions internacionals:
<http://www.accio.gencat.cat/ca/serveis/innovacio/serveis-sectorials-i-especialitzats/compra-publica-innovacio/>



Figura 9: Passos a seguir pels proveïdors de solucions per accedir a una Compra Pública d'Innovació.

5. Què fa el CIMTI

El CIMTI neix com un instrument al servei del sistema català sanitari i social per fer arribar la innovació a la ciutadania:

- **Identifica els reptes** més rellevants del sistema sanitari i social, en coordinació amb els Departaments de la Generalitat implicats.
- **Selecciona les millors propostes** per a solucionar aquests reptes.
- Contribueix a la **maduració de projectes** fins que estiguin a punt per a ser implementats.
- **Treballa amb el Departament de Salut i l'AQuAS** per a que els projectes madurs que solucionin reptes del sistema es puguin implementar via **Compra Pública d'Innovació**.

En relació a la Compra Pública d'Innovació, el **CIMTI** du a terme un seguit d'**accions** dirigides als seus projectes:

- Formació dels projectes, que són proveïdors de solucions, sobre els processos de Compra Pública.
- Donar accés a experts en Compra Pública d'Innovació de l'AQuAS.
- Difondre les licitacions que es publiquen i valorar si els projectes hi encaixen.

6. Glossari

Adjudicatari	Empresa a qui l'Administració adjudica el contracte.
Comprador públic	Tota entitat de l'Administració pública amb capacitat de compra. En l'àmbit sanitari fa referència al Servei Català de Salut, Institut Català de Salut, Agència de Qualitat i Avaluació Sanitàries de Catalunya, hospitals, etc.
Licitació	Procediment mitjançant el qual un comprador públic dona a conèixer una necessitat, d'adquirir un bé, un servei o una obra, i sol·licita a aquelles empreses que la puguin cobrir, i que reuneixin els requisits exigits pels plecs, presentin les seves ofertes; les ofertes presentades seran seleccionades i avaluades i s'adjudicarà el contracte a aquella que compleixi la millor relació qualitat preu.
Licitador	Empresa que participa en un procés de licitació.
Operació pre-contractual	Operació que es desenvolupa durant la fase preparatòria del contracte.
PIME	Empresa petita o mitjana pel que fa a volum d'ingressos, valor del patrimoni i número de treballadors.
Plec de la licitació	Document contractual al qual s'estableixen les condicions o clàusules que s'accepten en una licitació.
Poder adjudicador	Significa el mateix que comprador públic, tota entitat amb capacitat de compra.
Prescripció tècnica	Document on es preveuen les pautes tècniques que han de regir la realització de la prestació i la definició de les seves qualitats, complint els requisits del contracte.
UTES	Unió temporal d'empreses.

7. Referències

1. Edquist, C, Hommen, L (1999). Systems of innovation: Theory and policy for the demand side. *Technology in Society*. 21(1), 63-79.
2. Almonacid V (2016). ¿Qué es la Compra Pública Innovadora (CPI)? Nosoloaytos. [En línia] 10 de març de 2016. Disponible a: <<https://nosoloaytos.wordpress.com/2016/03/10/que-es-la-compra-publica-innovadora-cpi/>>[11 de març 2020].
3. *Compra Pública d'Innovació i Innovació oberta. Oportunitats de negoci impulsades des de la demanda* (2019). ACCIÓ. Generalitat de Catalunya. [En línia] Disponible a: <http://www.accio.gencat.cat/web/.content/bancconeixement/documents/Guia_Compra_Publica_Innovacio.pdf> [11 de març 2020].
4. *Recomendaciones a tener en cuenta a la hora de iniciar un proceso de Compra Pública de Innovación. Mapas de demanda temprana* (n.d.). CPI Aragón. [En línia] Disponible a: <<http://cpi.aragon.es/recomendaciones-cuenta-la-hora-iniciar-proceso-compra-publica-innovacion/mapas-de-demanda-temprana>> [11 de març 2020].
5. *Guia de contractació pública innovadora* (2016). Ajuntament de Barcelona. [En línia] Disponible a: <https://ajuntament.barcelona.cat/contractaciopublica/site/default/files/guia-de-contractacio-publica-innovadora_cat_1_0.pdf> [25 de març de 2020].
6. *Horizon 2020: Work programme 2014-2015. General annexes: extract from Part 19* (2014). European Commission Decision C(2014)4995. [En línia] Disponible a: <https://ec.europa.eu/research/participants/data/ref/h2020/wp/2014_2015/annexes/h2020-wp1415-annex-g-trl_en.pdf> [25 de març de 2020].
7. *Guia per a la compra pública d'innovació a l'àmbit de la Generalitat de Catalunya i el seu sector públic* (Juny 2019). Direcció General de Contractació Pública. Generalitat de Catalunya. [En línia] Disponible a: <<https://contractacio.gencat.cat/web/.content/principis/contractacio-estrategica/innovacio/guia-cp-innovacio.pdf>> [25 de març de 2020]
8. Comunicació de la Comissió al Parlament Europeu, al Consell, al Comitè Econòmic i Social Europeu i al Comitè de les Regions, titulada *Iniciativa emblemàtica d'Europa 2020, Unió per la innovació*. SEC (2010) 1161. Brussel·les 6 d'octubre de 2010, COM(2010) 546 final, pàg. 19.
9. *EIC Accelerator (SME Instrument)* (n.d). European Commission. [En línia]. Disponible a: <<https://ec.europa.eu/easme/en/eic-accelerator-sme-instrument>> [11 de març 2020].
10. Document de treball dels serveis de la Comissió, titulat *Codi europeu de bones pràctiques per facilitar l'accés de les PYME als contractes públics*. Brussel·les 25 de juny de 2008, SEC(2008) 2193, pàg. 16.
11. Boletín Oficial del Estado. Suplement en llengua catalana al núm. 276. 16 de novembre de 2011. *Disposició final cinquena. Foment de la contractació pre-comercial*. Secc. I. Pàg. 169.



cimti

Centre per a la Integració de la
Medicina i les Tecnologies Innovadores

Guies formatives CIMTI

2020 #SomCIMTI



Entitat impulsora:

**FUNDACIÓ
LEITAT**

Amb el suport de:

 Generalitat de Catalunya
Departament de Salut

 Agència de Qualitat
i Avaluació Sanitàries
de Catalunya

 Obra Social "la Caixa"