



Generalitat de Catalunya
Departamento de Economía y Conocimiento
Junta Consultiva
de Contratación Administrativa

GUÍA DE BUENAS PRÁCTICAS PARA EL FOMENTO DE LA I+D+i EN EL ÁMBITO DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA

La integración de medidas de fomento de la I+D+i
en la contratación pública

Noviembre de 2012



INTRODUCCIÓN

La integración de medidas de fomento de la I+D+i en la contratación pública ha sido objeto de análisis y de regulación mediante instrumentos diversos, tanto en el ámbito comunitario, como en el nacional y el autonómico.

La Comisión Permanente de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Generalitat de Catalunya, por Acuerdo de fecha 4 de octubre de 2005, constituyó el grupo de trabajo sobre la viabilidad de la aplicación de los criterios relativos a la I+D+i en el ámbito de la contratación pública. Los trabajos de este grupo dieron lugar a la elaboración, el año 2007, de un *Manual para la aplicación de medidas de fomento de la I+D+i en el ámbito de la contratación pública*.

Actualmente, se considera necesario actualizar y adaptar el contenido de este manual a las novedades, tanto legislativas como de otra tipología, que se han dado desde su aprobación.

Ciertamente, con posterioridad a la elaboración del manual mencionado, se aprobó la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, refundida por medio del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre (TRLCSF), en el cual hay diversas previsiones con incidencia en la introducción de medidas de fomento de la investigación y la innovación en la contratación pública. Por ejemplo, en el TRLCSF se establece expresamente ahora que los entes, organismos y entidades del sector público tienen que valorar la innovación y la incorporación de alta tecnología como aspectos positivos en los procedimientos de contratación pública.

Además, se prevé el uso de procedimientos que incorporan la negociación en la determinación de las condiciones del contrato, incluso en la configuración de la solución tecnológica. Así, al margen del procedimiento negociado, ya previsto en la normativa anterior, se regula el diálogo competitivo, que implica la posibilidad, para contrataciones especialmente complejas, que la Administración acuda al mercado a fin de que sea éste quien proponga la mejor solución tecnológica a las necesidades que se le plantean. Por otra parte, se regula también el contrato de colaboración entre el sector público y el sector privado, que prevé, como posible objeto contractual, la fabricación de bienes y la prestación de servicios que incorporan tecnología específicamente desarrollada con el propósito de aportar soluciones más adelantadas y económicamente más ventajosas que las que existen en el mercado.

Asimismo, en el ámbito de la racionalización técnica de la contratación, en el TRLCSF se regula el sistema dinámico de contratación, como procedimiento que permite la "dinamización" no sólo de los mercados, sino también de las características tecnológicas de los bienes que se ofrecen. Por último, también hay una disposición relativa al fomento de la contratación precomercial, en la cual se prevé que, en el ámbito estatal, el Consejo de Ministros tiene que fijar las cuantías necesariamente destinadas a la financiación de contratos de investigación y desarrollo remunerados íntegramente por el órgano de contratación, siempre que este órgano comparta con las empresas adjudicatarias los riesgos y los beneficios de la investigación científica y técnica necesaria para desarrollar soluciones innovadoras que superen las disponibles



en el mercado, y que una parte de estas cuantías se puede reservar a pequeñas y medianas empresas innovadoras.

Junto con esta normativa básica en materia de contratación pública, también conviene tener en cuenta la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, y la Ley 14/2011, de 1 de junio, de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación, que, además de modificar determinados aspectos de la Ley de Contratos del Sector Público, actualmente incluidos en el TRLCSP, contienen otras previsiones que hay que tener en cuenta en relación con la contratación pública y la innovación.

En el ámbito europeo, la Comisión Europea ha elaborado diversas Comunicaciones al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones relacionadas con la innovación.

En este sentido, después de la publicación, el año 2007, de la comunicación sobre *La contratación precomercial: impulsar la innovación para dar a Europa servicios públicos de alta calidad y sostenibles* (COM (2007) 799 final), específica de este tipo de compra pública innovadora, el año 2010 se publicó la *Iniciativa emblemática de Europa 2020 - Unión por la innovación* (COM (2010) 546 final), en la cual la Comisión Europea aboga por la utilización del poder de compra del sector público para espolear la innovación a través de la contratación pública, incluida la de tipo precomercial. En este sentido, señala que "Europa tiene una oportunidad enorme, que se está pasando por alto, para espolear la innovación a través de la contratación. Además, la contratación pública de productos y servicios innovadores es vital para mejorar la calidad y la eficiencia de los servicios públicos, en un momento de restricciones presupuestarias".

Posteriormente, en la comunicación "Horizonte 2020, Programa Marco de Investigación e Innovación" (COM (2011) 808 final), en la cual se abordan las prioridades políticas de la estrategia Europa 2020, la Comisión prevé, por ejemplo, la necesidad de mejorar la explotación del potencial de las infraestructuras de investigación, así como la fijación de normas técnicas y la contratación precomercial. Por otro lado, recuerda la necesidad de garantizar una fuerte participación de las PYME en Horizonte 2020 –compromiso incluido en la iniciativa emblemática "Unión por la innovación"–, dado que las PYME tienen un potencial de innovación importante y la agilidad necesaria para aportar innovaciones tecnológicas revolucionarias y servicios innovadores al mercado.

Por otra parte, también en el ámbito comunitario, se publicó el *Libro Verde –del reto a la oportunidad: hacia un marco estratégico común para la financiación de la investigación y la innovación por la UE* (COM (2011) 48 final), el cual, tal como se expone, inicia un debate público sobre las cuestiones esenciales que se deben tener en cuenta en los futuros programas de financiación de la investigación y la innovación de la Unión Europea, recoge la necesidad de estimular la innovación incidiendo en la demanda y propone que los usuarios finales públicos y privados participen en el proceso de innovación desde una fase más inicial y con mayor intensidad.

Otras iniciativas y actuaciones de gran trascendencia en el ámbito del fomento de la innovación en la contratación pública que han tenido lugar después de la elaboración del *Manual para la aplicación de medidas de fomento de la I+D+i en el ámbito de la contratación pública*, son, en el ámbito estatal, la aprobación de la Estrategia estatal



de innovación (e2i), que tiene como objetivo impulsar el desarrollo tecnológico y la innovación, y que comprende, entre otros ejes de actuaciones, el de fomento de la innovación desde la demanda pública y la publicación, en el marco de esta Estrategia, de la *Guía sobre compra pública innovadora*, con la finalidad de mejorar y hacer más adecuada la aplicación de los procedimientos de contratación y adjudicación de la compra pública innovadora.

En el ámbito de la Generalitat de Catalunya, el 10 de abril del 2012 el Gobierno aprobó el documento de Bases de la estrategia Cataluña 2020 (ECAT 2020), un acuerdo estratégico para la competitividad de la economía catalana y la mejora de la ocupación, que tiene como doble objetivo reactivar la economía catalana y reorientar el modelo productivo, y que incluye actuaciones que tendrán una incidencia directa en seis ámbitos prioritarios, entre los cuales se encuentra el relativo a la innovación y el conocimiento.

Con este nuevo contexto, y con el fin de llevar a cabo la actualización del *Manual para la aplicación de medidas de fomento de la I+D+i en el ámbito de la contratación pública*, elaborado el año 2007, el Pleno de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa acordó, en fecha 22 de julio de 2011, constituir nuevamente el grupo de trabajo sobre la viabilidad de la aplicación de los criterios relativos a la I+D+i en el ámbito de la contratación pública.

Este grupo se encuentra ahora presidido por el Departamento de Economía y Conocimiento y está integrado por los diferentes departamentos de la Generalitat de Catalunya; la Oficina de Supervisión y Evaluación de la Contratación Pública; la Secretaría Técnica de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa; la Comisión Central de Suministros; las asociaciones municipalistas, sindicales y del tejido empresarial de Cataluña; y la fundación privada BioRegión de Cataluña y la Agencia de apoyo a la competitividad de la empresa catalana (ACC1Ó), incorporadas al grupo con posterioridad a su constitución –por Acuerdo del Pleno de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de 16 de diciembre de 2011– con el objetivo compartido de dinamizar a todos los agentes que actúan en este ámbito y configurar un entorno con un sistema potente de investigación, una transferencia de conocimiento activa y un tejido empresarial emprendedor que se transforme en motor económico del país y contribuya al bienestar de la sociedad. Asimismo, hay que agradecer la participación en el grupo de trabajo de la Agencia de Información, Evaluación y Calidad en Salud (AIAQS), así como del Instituto de Investigación Biomédica de Bellvitge (IDIBELL).

OBJETIVO

El cambio formal de pasar de un manual a una guía de buenas prácticas se incardina con el objetivo actual de compilar un primer conjunto de recomendaciones y ejemplos de actuaciones, orientaciones y pautas que tienen que ser implementadas por los gestores públicos con la finalidad de potenciar la investigación y la innovación mediante la contratación pública.



Asimismo, esta guía pretende recoger recomendaciones y ejemplos sobre cómo facilitar y favorecer la integración de proyectos de investigación y desarrollo, a fin de que la contratación pública sea tractora de la innovación en nuestro país. En este sentido, hay que recordar que el fomento de la I+D+i en la contratación pública tiene por objetivos, entre otros, contribuir a alinear la oferta con la demanda y la mejora de los procedimientos actuales de compra pública, con el fin de aumentar su eficiencia y calidad, así como el crecimiento de la competitividad del tejido industrial – indirectamente, la creación de ocupación– y de la colaboración entre la industria, los actores de la investigación y la innovación, y el sector público.

ÁMBITO DE APLICACIÓN

Con respecto al ámbito de aplicación subjetivo, esta guía de buenas prácticas se dirige a las personas responsables de la contratación pública de los departamentos de la Generalitat de Catalunya y de su sector público con un alcance transversal. Es decir, no sólo se dirige a las personas competentes para tramitar, asesorar y gestionar los expedientes de contratación pública de la Administración de la Generalitat de Catalunya, sino también a todas las que desde una vertiente de comprador técnico impulsan las contrataciones y las que, sin tener responsabilidades directas, se encuentran implicadas de manera indirecta o tangencial.

En este sentido, también se dirige a las personas responsables políticas y técnicas de la Administración de la Generalitat de Catalunya y de su sector público que sean competentes para proponer, iniciar e impulsar políticas públicas, proyectos y actuaciones que tengan relación directa o indirecta con la innovación, la investigación y el impulso de las nuevas tecnologías, cuya ejecución requiera la participación del sector privado mediante la contratación de sus servicios.

Asimismo, esta guía de buenas prácticas puede servir también de referencia para las personas responsables de la contratación pública, en los términos antes mencionados, de las entidades locales de Cataluña.

Por otra parte, el ámbito de aplicación objetivo de la guía es la compra pública innovadora de Cataluña en sus dos modalidades, eso es, tanto la compra pública de tecnología innovadora, como la compra pública precomercial.

Por lo tanto, el contenido de esta guía se puede aplicar a la compra pública de tecnología innovadora (CPTI), entendida como la compra pública de un bien o servicio que no existe en aquel momento en el mercado, pero que puede desarrollarse en un periodo de tiempo razonable y requiere el desarrollo de tecnología nueva o mejorada para poder cumplir con los requisitos pedidos por el comprador.¹

¹ Este tipo de compra pública innovadora se encuentra prevista en el artículo 11.1.c del TRLCSP.



Asimismo, las previsiones contenidas en esta guía también resultan de aplicación a la compra pública precomercial (CPP), que consiste en la contratación –transparente, abierta y a precios de mercado– de servicios de I+D+i, en la cual el comprador público no se reserva el resultado de la I+D+i para su uso en exclusiva, sino que comparte con las empresas los riesgos y beneficios de la I+D+i necesaria para desarrollar soluciones innovadoras que superan las disponibles en el mercado.²

Además, también hay que implementar las prácticas administrativas de esta guía en contratos que, a pesar de no responder a la categoría de compra pública innovadora, se consideren adecuados para impulsar y mejorar la investigación y la innovación en Cataluña a través de la contratación pública, como por ejemplo, contratos de alto contenido tecnológico o que permiten incorporar tecnologías específicas innovadoras que puedan servir de trampolín para la implementación de estas medidas que ayuden a potenciar la I+D+i en Cataluña.

Así, de acuerdo con la clasificación de los contratos típicos previstos en la normativa de contratación pública, el ámbito de aplicación de las medidas propuestas podría ser, por ejemplo, contratos de suministro para la adquisición de herramientas, elementos, instrumentos o aparatos de alto contenido tecnológico, maquinaria especializada de laboratorio, componentes técnicos de aparatos; contratos de obras que tengan por objeto instalaciones técnicas de alto contenido tecnológico, asociadas, o no, a grandes obras civiles; contratos de servicios de diseño de sistemas para cubrir nuevas necesidades de cariz técnico de la Administración y dictámenes técnicos de análisis de soluciones tecnológicas aplicables, así como el encargo, diseño y elaboración de software específico para dar cumplimiento a las necesidades de la Administración; y contratos de colaboración entre el sector público y el privado. Además, también se plantean como áreas preferentes de aplicación de estas medidas aquellas en que se pueda prever una mayor inversión pública a corto o medio plazo, a causa de los escenarios sociales (envejecimiento de la población, mantenimiento de los servicios públicos, cambio climático) o para promover la creación y la adopción de estándares tecnológicos.

ESCENARIO NECESARIO PARA IMPLEMENTAR LAS MEDIDAS

Mejorar y potenciar la coordinación interdepartamental en la compra pública innovadora es un elemento necesario para crear el escenario ideal para la implementación de las medidas previstas en esta guía de buenas prácticas.

La colaboración entre los diferentes departamentos de la Generalitat de Catalunya y una visión transversal de los proyectos de I+D+i permitirá aplicar con eficiencia las medidas. No obstante, la colaboración interdepartamental no tiene que entenderse sólo como una colaboración económica, sino también, y muy especialmente, como una colaboración administrativa y técnica. Aunque una buena coordinación permitirá,

² Este tipo de compra pública innovadora se encuentra prevista en los artículos 4.1.r y 13.2.b del TRLCSP.



indirectamente, un ahorro económico para la Administración de la Generalitat de Catalunya.

Los objetivos de esta colaboración interadministrativa son conocer las dificultades y las dudas en la tramitación de determinados expedientes de compra pública innovadora y encontrar soluciones comunes; compartir conocimientos, soluciones técnicas y proyectos comunes para profundizar en el conocimiento científico de los técnicos y personal de la Administración de la Generalitat de Catalunya; mejorar la preparación de los técnicos de la Generalitat y proponer al mercado unas soluciones cada vez más adaptadas y adecuadas a la realidad tecnológica; mejorar los pliegos de prescripciones técnicas de los procedimientos de contratación pública, con el fin de facilitar la participación de las empresas tecnológicas más próximas en las licitaciones de compra pública innovadora y de contratos de alto contenido tecnológico de la Administración de la Generalitat de Catalunya; e impulsar que las unidades de contratación de los diferentes departamentos implicados que licitan compra pública innovadora y contratos de alto contenido tecnológico, en cualquiera de sus variantes, coordinen sus licitaciones a fin de que pueda verse, siempre que sea posible, la unidad de acción de la Generalitat.

Asimismo, las medidas que tienen que implementarse requieren necesariamente fabricar un escenario de planificación administrativa real. Si no existe esta planificación de proyectos a medio y largo plazo, posiblemente ninguna de las medidas propuestas se podrá implementar al cien por cien.

Las unidades directivas responsables tienen que procurar planificar con la máxima antelación y evitar licitaciones tramitadas de manera precipitada, dado que la falta de planificación y este tipo de licitaciones reducen los plazos de presentación de ofertas y rebajan el nivel técnico de la oferta; impiden presentarse a empresas tecnológicamente potentes pero con menos capacidad de gestión administrativa; tienen como consecuencia la preparación precipitada de la licitación y, por lo tanto, una elaboración deficiente del pliego técnico (que pueden comportar, al mismo tiempo, soluciones tecnológicas deficientes, poco elaboradas, o técnicamente poco adelantadas; propuestas técnicas excesivamente cerradas, sin margen de mejora; o propuestas tecnológicas desfasadas en relación con lo que ofrece el mercado, vista la imposibilidad de consultar previamente con el sector privado).

Este escenario se considera primordial para contribuir a reducir las dificultades con que puede encontrarse el desarrollo de la R+D+I, que consisten, entre otros, en el desconocimiento de los agentes que la llevan a cabo de la existencia o la capacidad de compra de I+D+i del sector público, así como la fragmentación territorial sobre la experiencia de utilización de estos instrumentos.



I. MEDIDAS QUE TIENEN QUE IMPLEMENTARSE

1. LICITAR SEPARADAMENTE LAS PRESTACIONES ALTAMENTE TECNOLÓGICAS DEL CONTRATO PRINCIPAL MEDIANTE LOTES O CONTRATOS INDEPENDIENTES

El objetivo de la medida es poder licitar de manera individualizada las prestaciones tecnológicas del contrato, separándolas de la licitación del contrato principal.

El Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el cual se aprueba el Texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (TRLCSP), prevé expresamente la imposibilidad de fraccionar el objeto de un contrato con la finalidad de disminuir la cuantía y eludir así los requisitos de publicidad o los relativos al procedimiento de adjudicación que correspondan.

No obstante, el Texto refundido dispone que, cuando el objeto del contrato admita fraccionamiento y así se justifique debidamente en el expediente, puede preverse la realización independiente de cada una de las partes, mediante la división en lotes, siempre que éstos sean susceptibles de utilización o aprovechamiento separado y constituyan una unidad funcional, o lo exija la naturaleza del objeto. Además, también prevé que pueden contratarse de manera separada prestaciones diferenciadas dirigidas a integrarse en una obra, cuando estas prestaciones gocen de una sustantividad propia que permita una ejecución separada, por tener que llevarlas a cabo empresas que dispongan de una determinada habilitación.

En este marco normativo, se propone como medida para fomentar y potenciar la investigación y la innovación mediante la contratación pública, que se liciten de manera independiente las prestaciones que tengan las siguientes características:

- Prestaciones técnicas vinculadas a un gran contrato que tengan suficiente autonomía como para ser separadas del objeto principal sin que éste salga perjudicado.
- Prestaciones de alto contenido tecnológico integradas en contratos que, en su totalidad, no son contratos con un componente tecnológico alto. Son, de hecho, prestaciones técnicas altamente especializadas que, en condiciones habituales, son subcontratadas por parte de las empresas contratistas a empresas especializadas.
- Prestaciones técnicas, individualizables y separables técnicamente de la prestación principal que puedan ser contratadas separadamente mediante un sistema de lotes o mediante otro contrato.

En los contratos en que se opte por la división en lotes del objeto del contrato, la coordinación entre el contratista principal y el contratista de la prestación técnica altamente cualificada tiene que ser posible, asequible y parametrizable.



La licitación separada de las prestaciones técnicas requeridas por parte del sector público puede comportar una mejora en la calidad de la ejecución del contrato, ya que las prestaciones técnicas especializadas, con un alto componente tecnológico, que se encuentran integradas dentro de un gran contrato, son siempre subcontratadas por la empresa contratista y la subcontratación no siempre responde a criterios de calidad técnica, sino de ahorro económico, por lo que el trabajo desarrollado a menudo no tiene la calidad deseada. En este sentido, si se contrata separadamente esta prestación, será la Administración quien tenga que escoger, mediante el procedimiento de contratación correspondiente, la empresa especialista para llevar a cabo el objeto de la prestación, lo cual permitirá una mejora en la calidad de la ejecución contractual.

Asimismo, esta medida también permitirá favorecer la concurrencia, ya que hará posible la participación en las licitaciones respectivas a empresas que, si ésta no se llevara a cabo de manera separada, no tendrían acceso. Ciertamente, en muchas ocasiones las empresas altamente especializadas no pueden concurrir a las licitaciones de grandes contratos (de obras, por ejemplo) que incluyen en su objeto prestaciones accesorias técnicas, ya que no disponen de la capacidad y solvencia necesaria para la totalidad del contrato. Por lo tanto, separando las prestaciones con un componente técnico elevado para su adjudicación de manera separada al resto del objeto contractual, las empresas especializadas podrán participar y optar a ser adjudicatarias, directamente de la Administración o la entidad del sector público, sin tener que depender de las eventuales subcontrataciones. Además, el acceso de las empresas tecnológicas a estos concursos permitirá que estas empresas adquieran experiencia, potencien sus recursos y estén mejor preparadas para nuevas y futuras licitaciones.

2. ALERTAR AL MERCADO DE LAS CONTRATACIONES CON COMPONENTES INNOVADORES PARA MEJORAR LAS CONDICIONES DE SU RESPUESTA: PUBLICAR ANUNCIOS PREVIOS Y POTENCIAR EL USO DE LA HERRAMIENTA DE ALERTA DE FUTURAS LICITACIONES DE LA PLATAFORMA DE SERVICIOS DE CONTRATACIÓN PÚBLICA

El objetivo de la medida es anunciar al mercado, con antelación suficiente, los procedimientos de contratación pública que se pretenden licitar en el futuro, para favorecer la participación y conseguir un abanico más amplio de ofertas de calidad.

El TRLCSP regula la publicidad de los procedimientos de adjudicación de los contratos de las administraciones públicas en los artículos 141 y 142. En el primero de estos artículos se regula la publicidad en el DOUE o en los perfiles de contratante de los anuncios previos, de carácter potestativo, que tienen por objeto dar a conocer determinada información de los contratos de obras, suministros y servicios que los órganos de contratación tengan proyectado adjudicar en los doce meses siguientes.

La normativa de contratación pública premia las administraciones diligentes que, gracias a su capacidad planificadora, son capaces de anunciar con meses de



antelación las licitaciones futuras: el "premio" es la reducción de los plazos de presentación de ofertas en los procedimientos de contratación pública abiertos y restringidos que ya han sido anunciados previamente en el DOUE.

Por otra parte, la Plataforma de servicios de contratación pública de la Generalitat dispone de la herramienta "Alerta de futuras licitaciones", mediante la cual los órganos de contratación del sector público pueden dar a conocer las licitaciones que tengan previsto llevar a término que, por sus características técnicas y/o económicas, requieran una alerta adelantada al sector o sectores a que se dirigen.

Estos avisos al mercado tienen una doble vertiente. Por una parte, la de estímulo a los entes, organismos y entidades de Cataluña sometidos a la normativa de contratos del sector público para que hagan el esfuerzo de planificar los procedimientos de contratación pública y eviten así procedimientos con unos plazos demasiado breves que impidan, *de facto*, una competencia real entre las diferentes empresas licitadoras. Efectivamente, una licitación tramitada de manera precipitada, fruto de la falta de planificación, lleva asociada una reducción del tiempo de que disponen las empresas para presentar sus ofertas, una peor calidad en la definición técnica de los objetivos de la entidad del sector público licitadora y una merma de la competencia real entre las diferentes empresas, ya que la empresa que presta el servicio parte con ventaja ante el resto cuando los plazos de reacción son tan cortos.

Por otra parte, la vertiente relativa al hecho de que si el mercado ha sido avisado con una antelación suficiente mediante la inserción de un anuncio previo, ya no es necesario otorgar unos plazos tan largos para presentar ofertas, dado que las empresas se han podido preparar mejor. Esta premisa permite afirmar que las ofertas presentadas en procedimientos de contratación pública anunciados mediante anuncios previos o alertas de futuras licitaciones pueden tener una mejor calidad que el resto.

Por lo tanto, los anuncios previos y las alertas de futuras licitaciones pretenden conseguir unos resultados mejores, unas ofertas de más calidad, pero sobre todo persiguen ofrecer la posibilidad a las empresas de preparar su eventual participación en los procedimientos de contratación pública, así como conocer el alcance potencial de las oportunidades de mercado en el sector público. En definitiva, la medida consiste en utilizar los medios legales que la Ley ofrece para ayudar a las empresas a participar en los procedimientos de contratación pública con posibilidades de presentar una buena oferta.

En este sentido, tanto los anuncios previos como las alertas de futuras licitaciones son un medio ideal para evitar que las empresas en expansión, que todavía no disponen de la infraestructura necesaria para presentar ofertas en plazos breves, se *autoexcluyan* de las licitaciones de los entes, organismos y entidades de Cataluña sometidos a la normativa de contratos del sector público en las que, potencialmente, podrían estar interesadas. Es importante evitar cerrar la puerta indirectamente a este tipo de empresas que pueden ofrecer unas prestaciones técnicas muy buenas, pero que tienen una capacidad de reacción más lenta ante la publicación de un anuncio de licitación con un plazo muy corto de presentación de ofertas.

Además, a fin de que los anuncios previos y las alertas de futuras licitaciones tengan la virtualidad de conseguir que las empresas participen en los procedimientos de



contratación pública con ofertas de más calidad, es importante facilitar en este tipo de anuncios, como información complementaria a la que se exige legalmente en el caso de los anuncios previos, la información que pueda resultar de interés a efectos de conocer, preparar, desarrollar y mejorar las soluciones innovadoras que pueden dar respuesta.

En definitiva, la publicación de los anuncios previos y las alertas de futuras licitaciones, a pesar de no tener por objetivo exclusivamente el fomento de la I+D+i a través de la contratación pública, puede ser un instrumento adecuado para esta finalidad, teniendo en cuenta que el elemento imprescindible tiene que ser la planificación y la comunicación o transferencia de información en el mercado –incluida, eventualmente, la "formación" a las empresas para la mejora del proceso de licitación.

3. FOMENTAR QUE EL MERCADO ALERTE A LOS COMPRADORES PÚBLICOS SOBRE LAS SOLUCIONES INNOVADORAS: POTENCIAR EL USO DEL BUZÓN DE INNOVACIÓN DE LA PLATAFORMA DE SERVICIOS DE CONTRATACIÓN PÚBLICA

El Buzón de innovación es un servicio a disposición de las empresas que tienen "perfil de licitador"³ en la Plataforma de servicios de contratación pública de la Generalitat de Catalunya, orientado al fomento de la compra innovadora, ya que permite el envío de propuestas de innovación por parte de estas empresas, sobre proyectos que hayan desarrollado y puedan resultar interesantes para el sector público.

Con el fin de potenciar el uso de esta herramienta, es conveniente que los órganos de contratación del sector público de la Generalitat hagan la difusión oportuna, tanto de manera general, mediante los perfiles de contratante respectivos, entre otras opciones, como de manera específica, mediante el recordatorio correspondiente en las alertas de futuras licitaciones que efectúen.

4. ADMITIR LA POSIBILIDAD DE PROPONER VARIANTES O MEJORAS EN LAS LICITACIONES PÚBLICAS

El artículo 147 del TRLCSP prevé la posibilidad de que los órganos de contratación admitan la presentación de variantes o mejoras en las licitaciones públicas, cuando

³ El Perfil de licitador es un espacio virtual dentro de la Plataforma de servicios de contratación pública que, mediante la navegación autenticada, permite el acceso a todos los contenidos del Portal y, en especial, a un conjunto de servicios dirigidos a las empresas licitadoras con el objetivo de proveer un espacio propio a cada licitador. Este espacio ofrece una serie de herramientas que facilitan el acceso y la gestión de expedientes de contratación de su interés, la colaboración y comunicación entre licitadores, y la mejora de la innovación en el marco de la contratación pública, dado que permite acceder a servicios como el Punto de Encuentro y el Buzón de innovación.



para la adjudicación de los contratos se tengan que tener en cuenta criterios diferentes del precio y así se haya previsto de forma expresa en el pliego de cláusulas administrativas particulares. Por lo tanto, en los procedimientos de contratación pública la regla general es la de presentación de ofertas únicamente tal como establecen las prescripciones técnicas previstas en el pliego correspondiente y, sólo si de forma expresa se admite la posibilidad en los documentos que rigen el procedimiento, se podrán presentar y valorar las variantes o mejoras ofrecidas por las empresas licitadoras.

Además, de acuerdo con la normativa en materia de contratación pública, la presentación de variantes o mejoras únicamente queda autorizada si éstas tratan sobre los elementos y se presentan en las condiciones que se indican en el anuncio de licitación del contrato.

Partiendo del escenario de avance tecnológico actual, en el que los productos y servicios evolucionan constantemente, así como de la necesidad que el sector público pueda tener acceso a las soluciones más avanzadas cuando licita prestaciones de alto contenido tecnológico, se plantea como una medida adecuada en este sentido, prever en los pliegos de cláusulas administrativas particulares la posibilidad de que las empresas licitadoras propongan variantes o mejoras a las previstas en los respectivos pliegos, incluso en los casos en que el personal del sector público que participe en las licitaciones cuente con unos amplios conocimientos técnicos o expertos en la materia y, especialmente, cuando no sea así.

En este sentido, y como objetivo adicional al fomento de la I+D+i en la contratación pública, esta medida también permite la presentación de propuestas técnicas alternativas del sector privado en los procedimientos de contratación pública del sector público de Cataluña, con la finalidad de evitar soluciones ineficaces, ineficientes u obsoletas, por no haber permitido a las empresas licitadoras proponer variantes en relación con la propuesta técnica recogida en los correspondientes pliegos de prescripciones técnicas.

Además de la posible obtención de propuestas tecnológicas más innovadoras, que comportan para el comprador público una mejora de la eficiencia y la eficacia, un aumento de la calidad y un ahorro económico indirecto derivado del hecho de adquirir soluciones no desfasadas, otra ventaja relacionada con la admisión de mejoras y variantes en los procedimientos de contratación pública es la promoción de la concurrencia, al permitir la participación en los procedimientos de contratación pública a empresas que, en caso de no poder presentar su mejora o variante tecnológica, no podrían o querrían participar. Esta última ventaja tiene una importancia decisiva en el fomento de la I+D+i, dado que permite el acceso a empresas tecnológicamente adelantadas, que pueden disponer de soluciones –quizás más económicas, más respetuosas con el entorno o más eficientes– desconocidas por el sector público.

Asimismo, también hay que recordar que las ventajas que comporten las variantes o mejoras que ofrezcan soluciones más innovadoras pueden ser objeto de valoración a efectos de determinar cuál sea la oferta económicamente más ventajosa y, por lo tanto, adjudicataria del contrato.



En este sentido, también conviene tener en cuenta la posibilidad, expresamente prevista en el artículo 22 del TRLCSP, de introducir en las licitaciones criterios de adjudicación vinculados con la innovación y la incorporación de alta tecnología, siempre que estos criterios estén directamente relacionados con el objeto de los contratos.

En relación con la admisión de variantes o mejoras como medida para el fomento de la I+D+i mediante la contratación pública y, en concreto, con la necesidad de permitir la recepción de soluciones tecnológicamente más innovadoras en las licitaciones, adquiere también una importancia relevante la redacción "abierta" de las especificaciones técnicas de los contratos. Ciertamente, uno de los peligros en el procedimientos de compra pública es que la redacción de las especificaciones técnicas de los objetos contractuales no dé cabida a la presentación de soluciones más innovadoras o avanzadas tecnológicamente y ventajosas.

Con el fin de evitar esta situación, que perjudica tanto al mismo sector público como a las empresas innovadoras, conviene que las licitaciones no tengan por objetivo la adquisición de tecnologías o productos, sino de soluciones a necesidades no cubiertas. En este sentido, hace falta que los pliegos de prescripciones técnicas definan necesidades, no soluciones.

5. IMPULSAR EL CONCURSO DE PROYECTOS COMO UN MEDIO ÚTIL PARA LA SELECCIÓN DE LA EMPRESA CONTRATISTA

El objetivo de la medida es permitir que la Administración pueda identificar y definir en un ámbito funcional sus necesidades a fin de que el sector privado aporte sus conocimientos, sus ideas y su visión sobre la solución tecnológica que tiene que desarrollarse, sin que la Administración imponga su modelo unilateralmente pero, al mismo tiempo, asegurándose de que la propuesta tecnológica cumple con los estándares tecnológicos existentes.

El artículo 184 del TRLCSP regula el procedimiento del concurso de proyectos para obtener planos o proyectos, principalmente, en los campos de la arquitectura, el urbanismo, la ingeniería y el procesamiento de datos, a través de una selección que, después de la correspondiente licitación, se encomienda a un jurado. Los concursos de proyectos regulados por la sección específica del TRLCSP dedicada a este tipo de procedimiento son los organizados dentro del marco de la adjudicación de un contrato de servicios, que se tramitará posteriormente con el ganador o ganadores del concurso, y los que prevean primas de participación o pagos para los participantes.

Este procedimiento permite al sector público lanzar una oferta al mercado en la que no se plantea una solución o propuesta inicial a un problema descrito y se pretende determinar cuál de las empresas interesadas podrá ejecutar la solución a un mejor precio, sino que se pregunta al mercado cuáles pueden ser las soluciones a la situación o necesidad planteada.



Desde la introducción de esta figura en la anterior Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, los concursos de proyectos han sido utilizados con frecuencia en la contratación de proyectos arquitectónicos, con resultados a menudo muy favorables, dado que permiten que sean los profesionales especializados en la materia los que propongan las soluciones a las necesidades que tienen que satisfacerse, y lo hagan en el marco de la concurrencia con otros profesionales, lo cual espolea la necesidad de ofrecer la mejor propuesta posible.

Algunas de las ventajas de utilizar este procedimiento son evitar imponer una solución predefinida que podría ser ineficiente, obsoleta o equivocada; universalizar el acceso a las licitaciones a todas las empresas tecnológicamente adelantadas que conocen el mercado, probablemente mejor que el comprador público; y hacer posible el conocimiento de las soluciones que existen en el mercado, lo cual incentiva el desarrollo de actuaciones de I+D+i en las empresas, ya que crea expectativas reales de negocio.

Además, los concursos de proyectos también permiten recompensar económicamente el esfuerzo hecho por las empresas a la hora de presentar una oferta proyecto. Este aspecto adquiere una relevancia especial en el caso de empresas pequeñas o medianas innovadoras, que pueden decidir no participar en los procedimientos de licitación ordinarios porque tienen pocas posibilidades de resultar adjudicatarias y, por lo tanto, no poder obtener ningún retorno de los costes directos e indirectos asumidos para elaborar la oferta o proyecto. Asimismo, este procedimiento también permite adjudicar los contratos a las empresas que ofrecen las mejores soluciones técnicas. En este sentido, seleccionar a la empresa contratista de una licitación con un marcado carácter tecnológico mediante un concurso de proyectos puede permitir, en determinadas circunstancias, escoger a la empresa con más capacidad de innovación y más capacitada tecnológicamente.

Por último, la posibilidad de adjudicar el contrato de servicios respectivo, mediante un procedimiento negociado sin publicidad, a los ganadores de un concurso público de proyectos con jurado, también es una ventaja para el sector público, si la prestación licitada tiene un componente técnico muy alto y se desconoce la solución adecuada.

6. IMPULSAR EL USO DEL DIÁLOGO COMPETITIVO CON LAS EMPRESAS DEL SECTOR Y UTILIZAR EL CONTRATO DE COLABORACIÓN PÚBLICO-PRIVADA EN TODA SU POTENCIALIDAD

El planteamiento general de esta medida es abrir la gestión contractual de la Administración a la participación del sector privado y dinamizar la transferencia de conocimientos y de experiencias en beneficio de ambas partes.

El procedimiento de diálogo competitivo fue introducido por las directivas europeas del año 2004 en materia de contratación pública, con el objetivo de hacer un paso adelante en la optimización de las posibilidades que ofrece el mercado en los procedimientos de contratación pública. La Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, transpuso al derecho español de contratos públicos



estas previsiones y estableció una regulación vinculada a la de los contratos de colaboración público privada. Esta regulación se modificó en determinados aspectos con la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, y que actualmente está recogida en el vigente TRLCSP (artículos 179 a 183).

El planteamiento inicial de esta figura parte de un postulado difícil de discutir: la administración pública no puede disponer de personal lo bastante preparado para asumir determinados proyectos públicos de una cierta complejidad tecnológica, y menos, teniendo en cuenta la rápida y cambiante evolución de las nuevas tecnologías. Esta falta de medios técnicos y personales de las administraciones públicas tiene que poderse paliar, necesariamente, con la colaboración con el sector privado y con la transferencia de conocimiento entre ambos sectores.

En la normativa española de contratación pública, este procedimiento está configurado como un procedimiento por el cual el órgano de contratación dirige un diálogo con los candidatos seleccionados, después de que éstos lo soliciten, para desarrollar una o diversas soluciones susceptibles de satisfacer sus necesidades y que servirán de base para que los candidatos elegidos presenten una oferta. Ahora bien, es un procedimiento de adjudicación que requiere que concurren los requisitos legalmente establecidos para poder utilizarlo. Estos requisitos hacen referencia, esencialmente, a la necesidad de que se trate de contratos especialmente complejos cuando los órganos de contratación consideren que el uso del procedimiento abierto o restringido no permite una adecuada adjudicación del contrato. A este efecto, se entiende que lo son los contratos en que el órgano de contratación no está objetivamente capacitado para definir los medios técnicos aptos para satisfacer sus necesidades u objetivos o para determinar la cobertura jurídica o financiera del proyecto.

En los años de trayectoria de la aplicación de este procedimiento de contratación se observa que es una herramienta muy efectiva para mejorar y optimizar las prescripciones técnicas de las contrataciones, incorporando las innovaciones que se destaquen a través del diálogo con el sector.

No obstante, esta experiencia, no siempre muy significativa en cuantía, igualmente ha puesto de manifiesto la necesidad de tener en cuenta una serie de aspectos, recomendaciones o buenas prácticas en la aplicación del diálogo competitivo. A modo de ejemplo, resultan especialmente significativas las siguientes:

- a) Recordar que el uso del diálogo competitivo no vincula la adopción de la calificación del contrato como de colaboración público privada. En otras palabras, es un procedimiento que se puede utilizar para la adjudicación de cualquier tipología contractual, siempre que concurren las causas legales de uso previstas en la normativa.
- b) Conocer en profundidad las características técnicas y económicas del sector de actividad en que se inserta la prestación o las prestaciones principales del objeto contractual, con el fin de garantizar la idoneidad del planteamiento contractual.
- c) Garantizar una composición de la mesa especial de diálogo en todas las vertientes implicadas en la contratación (técnico, jurídico y económico) que resulte adecuada y permita a la Administración mantener la dirección del



diálogo, así como dar estricto cumplimiento a las normas y principios aplicables a este procedimiento.

- d) Garantizar el conocimiento, la aceptación y el cumplimiento de las obligaciones de los miembros de la mesa especial de diálogo (reserva y confidencialidad, deberes de abstención, etc.). En este sentido, puede resultar especialmente útil plantear la comunicación y aceptación escrita del catálogo de estas obligaciones a cada uno de los miembros.

Por otra parte, y con respecto a los contratos de colaboración público privada (CPP), regulados en los artículos 11, 134 a 136 y 313 a 315 del TRLCSP, hay que fomentar su uso desde la vertiente del potencial de éste como medio para instrumentar de manera eficiente la contratación de bienes y/o servicios que incorporen tecnología especialmente desarrollada con el propósito de aportar soluciones más avanzadas y económicamente más ventajosas que las existentes en el mercado.

La experiencia de uso de estos contratos de CPP desde su introducción en el derecho español mediante la Ley 30/2007, así como su propia configuración en la legislación contractual como una categoría contractual subsidiaria de las consideradas ordinarias y la obligatoriedad de aplicación general del diálogo competitivo para la adjudicación de los CPP, lleva necesariamente a dar por reproducidas aquí las recomendaciones y buenas prácticas anteriores relativas al diálogo competitivo y, además, a efectuar específicas, muy particularmente en el sentido de focalizar su uso en el objetivo de eficiencia e innovación por encima de objetivos exclusivamente financieros.



II. FINANCIACIÓN ASOCIADA A LOS PROYECTOS DE COMPRA PÚBLICA INNOVADORA⁴

La posibilidad de obtener financiación de las actividades de I+D+i asociadas a un procedimiento de licitación es un incentivo para las empresas para desarrollar este tipo de actividades y presentar ofertas más innovadoras y, por lo tanto, un instrumento de fomento de la I+D+i en la contratación pública.

En este sentido, hay que incluir en los pliegos de cláusulas administrativas en que corresponda, en función de los objetos contractuales, la posibilidad de financiación del proyecto por parte de una entidad financiadora de I+D+i (como, por ejemplo, el CDTI⁵), así como los requisitos necesarios para el acceso a esta financiación.

No obstante, conviene recordar que los procedimientos de licitación y de concesión de la financiación son independientes, de manera que la decisión de adjudicación del contrato no está condicionada por la decisión de la entidad financiadora de la I+D+i de otorgar o no la financiación.

El Pleno de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa ha informado favorablemente esta Guía, el 30 de noviembre de 2012.

⁴ También se puede plantear el establecimiento de acuerdos con entidades de certificación de proyectos de I+D+i, para la aplicación de deducciones fiscales.

⁵ En caso de que sea el CDTI la entidad financiadora, el marco de colaboración con la entidad contratante se fija mediante un protocolo de actuación general que establece y define los términos y condiciones en que el CDTI puede financiar las actividades de investigación y desarrollo asociadas a los procedimientos de compra pública de tecnología innovadora (*Programa Innodemanda* - www.cdti.es)