

EL PAPEL DE LA REGULACIÓN EN LA COMPRA PÚBLICA INNOVADORA: RELEVANCIA Y LIMITACIONES

María Concepción PEÑATE VALENTÍN // María del Carmen SÁNCHEZ CARREIRA

Doctoranda en Economía y Empresa // Profesora del Departamento de Economía Aplicada .Grupo de Investigación ICEDE (Innovación, Cambio Estructural y Desarrollo). Universidade de Santiago de Compostela
mariaconcepcion.penate@rai.usc.es // carmela.sanchez@usc.es

Recibido 15.03.2016 / Aceptado 29.05.2016

RESUMEN: La compra pública constituye un instrumento de intervención pública desde la perspectiva de la demanda, con capacidad para incentivar la innovación. Así, puede potenciar la actividad innovadora de las empresas proveedoras del agente público demandante. Al mismo tiempo, en el ámbito regional, puede actuar como un instrumento impulsor del desarrollo en un territorio determinado. Sin embargo, la capacidad de la compra pública innovadora se encuentra notablemente condicionada por el marco regulatorio e institucional vigente. En consecuencia, se debe conocer la regulación sobre compra pública, que establecen los diferentes niveles institucionales. El principal objetivo de este artículo es abordar el marco normativo actual, centrándose en el análisis y la reflexión sobre las dificultades y las oportunidades que presenta para la utilización más efectiva del instrumento de la compra pública innovadora.

PALABRAS CLAVE: compra pública innovadora, contratación pública de innovaciones, regulación, instituciones, innovación, política de innovación

ABSTRACT: From the demand side perspective, public sector activities have a large potential as an instrument able to promote innovation. Public procurement can affect the innovation capacity of enterprises which supply public sector. Public procurement can also be used as a regional development instrument. However, the ability of public procurement as an innovation tool could be triggered by the normative and institutional framework of each country or region in which these activities take place. Therefore, the different institutional levels which affect and determine the public procurement of innovation should be distinguished, as well as the legislation associated with each of them. The main aim of this paper is to approach to the current legal framework which entails an important impact on public procurement of innovation, focusing on the analysis of the limitations and opportunities that the existing regulation could imply.

KEYWORDS: public procurement, public procurement of innovation, regulation, institutions, innovation, innovation policy.

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. 2. APROXIMACIÓN A LA COMPRA PÚBLICA INNOVADORA: DELIMITACIÓN E IMPORTANCIA ECONÓMICA. 3. LA IMPORTANCIA DEL MARCO REGULATORIO PARA LA INNOVACIÓN. 4. MARCO LEGAL E INSTITUCIONAL DE LA COMPRA PÚBLICA INNOVADORA. 4.1. Marco legal e institucional de la compra pública innovadora a nivel mundial. 4.2. Marco legal e institucional de la compra pública innovadora a nivel europeo. 4.3. Marco legal e institucional de la compra pública innovadora a nivel español. 5. LIMITACIONES DE LA REGULACIÓN DE LA COMPRA PÚBLICA INNOVADORA. 6. CONCLUSIONES. 7. BIBLIOGRAFÍA.

1. INTRODUCCIÓN

La innovación constituye un factor clave para mantener o incrementar la ventaja competitiva de las empresas. Además, puede actuar como elemento favorecedor del crecimiento económico, siendo especialmente determinante en un contexto de competencia global como el actual. En dicho contexto, la compra pública innovadora surge como un instrumento capaz de estimular la innovación en el sector privado. En primer lugar, la magnitud de la función de demandante del sector público puede suponer un impulso significativo como instrumento transformador, con capacidad para promover el desarrollo. Al tratarse de una actividad que vincula al sector público con el sector privado, permite la apertura de vías de comunicación y colaboración entre diferentes organismos e instituciones; y si se gestiona de forma adecuada, puede conseguir la cooperación de ambas partes en base a un objetivo común.

Debe resaltarse que el estudio del papel del sector público como impulsor de la demanda es un aspecto novedoso. Tradicionalmente, la visión predominante se ha centrado en la perspectiva de oferta; mientras que la visión desde la demanda solo se aborda recientemente, al menos de forma explícita. Desde la perspectiva de la demanda, el sector público puede desempeñar un papel muy relevante, con la posibilidad de actuar a través de dos vías principales como son la regulación y la compra pública. La actuación del sector público como demandante no debe ignorarse, pues esta función afecta a una parte sustancial de los flujos comerciales a nivel global y constituye una parte muy significativa en las economías nacionales, suponiendo entre un 10% y un 25% del PIB. Así, en la Unión Europea, su peso representa alrededor del 16% del PIB

comunitario, siendo Reino Unido, Países Bajos o Suecia los países europeos con los porcentajes más elevados, frente a países como Italia o Grecia, que presentan los porcentajes más reducidos.

El marco regulatorio e institucional que afecta a la compra pública ofrece oportunidades para su utilización como instrumento de política de innovación y desarrollo sectorial, al mismo tiempo que presenta limitaciones. Asimismo, en función de sus competencias, los diferentes niveles de gobierno pueden establecer su propia legislación en materia de compra pública. Ello genera una jerarquía normativa que exige un esfuerzo notable de coordinación entre los diferentes niveles.

El objetivo principal de este artículo es realizar una aproximación al instrumento de la compra pública innovadora, centrándose en la complejidad del marco regulatorio e institucional que afecta e incluso condiciona su capacidad para contribuir al desarrollo. La metodología aplicada en el presente trabajo se basa en el análisis económico de la normativa relativa a la compra pública; centrándose en sus efectos incentivadores o restrictivos sobre este instrumento. El artículo se estructura en cuatro apartados, además de la introducción y las conclusiones. El segundo apartado presenta una aproximación al concepto de compra pública innovadora, destacando también su relevancia económica. El tercer apartado aborda la importancia de la regulación para la innovación y la forma en que la primera condiciona a la segunda, favoreciéndola o limitándola. El cuarto apartado trata la vigente regulación sobre compra pública, tanto a nivel global, como europeo y nacional, así como la importancia del marco institucional y sus características. Finalmente, en el quinto apartado, se reflexiona sobre las principales limitaciones de la regulación existente para la compra pública innovadora.

2. APROXIMACIÓN A LA COMPRA PÚBLICA INNOVADORA: DELIMITACIÓN E IMPORTANCIA ECONÓMICA

El sector público constituye el principal agente económico de un país, tanto por sus diversas modalidades de intervención que afectan directamente a la actividad económica y a los diversos aspectos de la vida de los ciudadanos, como por la cantidad de recursos de que dispone, que se activan en la economía a través del gasto público

(Sánchez, 2007)¹. El volumen de esos recursos constituye uno de los factores que explica que el sector público pueda impulsar la innovación en un territorio. El sector público no limita su actuación al papel de regulador, distribuidor, productor o empleador, sino que también actúa como consumidor. De esta forma, debido a su capacidad de compra, el sector público puede comportarse como un valioso demandante de bienes y servicios, requiriendo en algunos casos el desarrollo de soluciones innovadoras para poder cumplir con sus obligaciones sociales.

A lo largo del tiempo, las metas perseguidas por la compra pública han sido muy diversas (Fernández, 2010): aumentar la demanda global, estimular la actividad económica; crear empleo; proteger a las empresas nacionales de la competencia extranjera; mejorar la competitividad de las empresas nacionales (mediante el estímulo de "campeones nacionales" para realizar actividades de I+D); y corregir las disparidades regionales.

Además, como explican Dalpé, Debresson y Xiaoping (1992)², se constata empíricamente que el sector público realiza una demanda importante, especialmente en aquellas áreas tecnológicas que se caracterizan por ser más dinámicas y por presentar altos niveles de innovación. Así, la actuación del sector público como demandante adquiere relevancia para la actividad innovadora en las últimas décadas, surgiendo la oportunidad para el desarrollo tecnológico en aquellos sectores que carecían de un mercado suficiente para su avance. Debe tenerse en cuenta que en el proceso de difusión de la innovación, la demanda es al menos tan importante como la oferta. El impulso que están experimentando determinadas tecnologías, especialmente las relacionadas con las energías limpias o el ámbito de la salud, está estrechamente vinculado al papel que desempeñan los agentes públicos.

Con carácter general, el concepto de compra pública se refiere a la adquisición de bienes y servicios por parte de un organismo público, siendo el proveedor un organismo externo de carácter privado (Arrowsmith, 2003)³. Dependiendo del resultado de esta actividad de aprovisionamiento del sector público, puede tratarse de compra

¹ SÁNCHEZ, M.C., *A privatización da empresa pública española. Repercusión na economía galega*, Vigo, 2007.

² DALPÉ, R., DEBRESSON, C, XIAOPING, H., "The public sector as first user of innovations", *Research Policy*, Número 21(3), 1992, pp. 251-263.

³ ARROWSMITH, S., *Government Procurement in the WTO*, La Haya, 2003.

pública regular o de compra pública innovadora. El abastecimiento regular no conlleva el desarrollo de ningún tipo de innovación, sino que funciona como sistema de suministro y aprovisionamiento de bienes y servicios necesarios para el desempeño de la actividad. Por lo tanto, la compra regular significa la adquisición de productos ya existentes, cuyas características son conocidas o pueden determinarse fácilmente. Sin embargo, la compra pública innovadora tiene lugar cuando el producto adquirido no existe todavía en el mercado, pero podría ser desarrollado en un plazo razonable de tiempo y, por lo tanto, requiere un esfuerzo innovador para satisfacer las demandas del comprador (Gavras *et. al*, 2010)⁴. La dimensión innovadora implica la creación de nuevos productos o servicios, o incluso la creación de una nueva tecnología. Asimismo, la compra pública innovadora no representa un proceso de mercado anónimo, sino que precisa de la interacción y conocimientos acumulados tanto por el ente público adquirente como por las empresas proveedoras del bien o servicio demandado.

Además, la compra pública innovadora, es un tipo de compra pública estratégica. La compra pública estratégica es toda compra o contratación realizada por agentes públicos orientada a la implementación de políticas y estrategias para alcanzar objetivos concretos. También incluye la compra pública verde o para impulsar a las pequeñas y medianas empresas (PYMES). Su importancia ha crecido en la última década y, según los últimos datos disponibles correspondientes al año 2013, el 94% de los países de la OCDE implementan políticas de compra pública estratégica en cualquiera de sus vertientes (sostenibilidad, innovación y apoyo a las PYMES)⁵.

La importancia económica del sector público como demandante se analiza a través de la relevancia de la compra pública en relación al PIB en los países de la OCDE en 2008 y 2013, indicador que se presenta en el Gráfico 1. En el conjunto de los países que conforman la OCDE, la compra pública equivale a aproximadamente el 12% del PIB en el año 2008. Entre los países con mayor importancia de la compra pública, destaca especialmente Países Bajos, siendo el único país que supera el 20%. Le siguen en importancia Suecia, Finlandia o Reino Unido. En el extremo inferior, el menor valor le corresponde a Grecia (que no llega a alcanzar el 10%), seguida de Portugal, Italia y

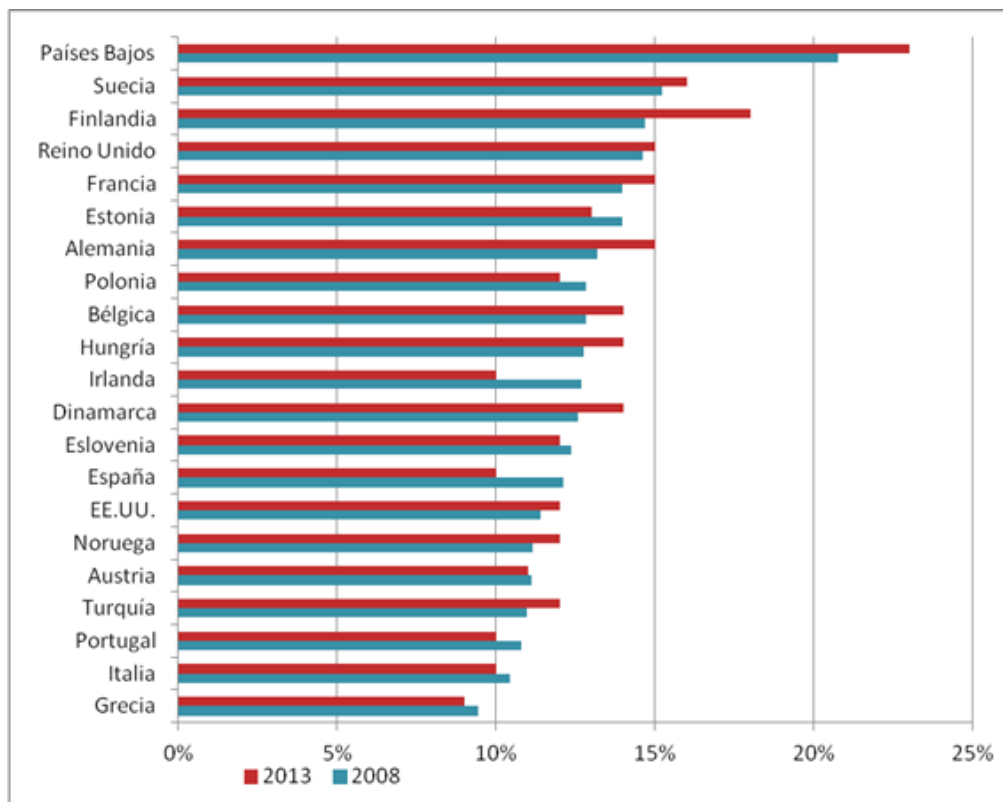
⁴ GAVRAS, A., HOMMEN, L., ROLFSTAM, M., VASILEIADIS, N., MAVIS, M., SOUSA, L., *Procurement as an innovation instrument*, Heidelberg, 2010.

⁵ OCDE, *Government at Glance 2015*, Paris, 2015.

Turquía. Las últimas estadísticas disponibles se corresponden con la información referida al año 2013 y muestran un aumento del porcentaje de compra pública sobre el PIB en el conjunto de la OCDE hasta el 13%. La tendencia al aumento se observa en la mayoría de los países de la OCDE contemplados (12 de 21), si bien debe indicarse que se produce en un contexto de intensa crisis económica, lo que implica una caída del PIB.

Pese a esa tendencia general, la evolución de la compra pública en el conjunto del período 2008-2013 difiere según el país considerado. Aun así, como se puede observar en el Gráfico 1, parece identificarse un patrón de comportamiento en el que los incrementos se producen en los países con mayor importancia de la compra pública. De hecho, los mayores incrementos se observan en los Países Bajos, Finlandia, Dinamarca y Alemania. Por el contrario, en los países con menor importancia de la compra pública, la tendencia es al descenso del indicador considerado. De los cinco países con menor importancia relativa de la compra pública, solo Turquía presenta un incremento. También es muy significativo lo que sucede en España, con una evolución descendente, que sitúa el porcentaje de la compra pública con respecto al PIB en tan solo el 10% en 2013. Se observa así un comportamiento de disminución similar al de otros países afectados gravemente por la crisis como Irlanda, Portugal o Italia, y en los que la importancia de la compra pública ya era inicialmente reducida y en los que se produce una notable reducción del PIB.

Gráfico 1. Importancia de la compra pública como porcentaje del PIB en países de la OCDE, 2008 y 2013



Fuente: Elaboración propia con datos de la OCDE⁶ y Eurostat⁷

3. LA IMPORTANCIA DEL MARCO REGULATORIO PARA LA INNOVACIÓN

A través de la regulación, el sector público puede influir en la dirección de la innovación y acelerar su tasa de difusión, tanto desde la perspectiva de la oferta como de la demanda. Así, la regulación resulta un aspecto clave para la innovación. Por ello, se aborda en este trabajo con el objetivo de entender cómo y en qué medida el marco jurídico e institucional influye y condiciona la aparición de innovaciones en el mercado.

Por regulación se entienden las distintas actuaciones dirigidas a ordenar una actividad, sea estableciendo normas o imponiendo límites a los agentes económicos. La regulación de sectores económicos busca, en primer lugar, la eficiencia económica (como sucede con las leyes de patentes y los estándares), pero también otros objetivos,

⁶ OCDE, *Economic Surveys: Slovak Republic 2014. Public Procurement*, Nueva York, 2014.

⁷ EUROSTAT, *Smarter, greener, more inclusive? Indicators to support the Europe 2020 strategy 2015 edition*, Bruselas, 2015.

como la protección medioambiental, la seguridad del consumidor o del trabajador (Gregersen, 1992, p. 139)⁸.

Para Gregersen (1992)⁹, la literatura sobre regulación e innovación tiende a considerar esa interacción como un tipo de proceso input-output, en el que la regulación estimula o limita la tasa de innovación y difusión. Y que actúe como estímulo o como limitación depende de elementos como el tipo de regulación, de innovación o de industria. El tipo de regulación influye en la dirección de las actividades de innovación y, por lo tanto, afecta al potencial resultado innovador. La discrecionalidad en materia de regulación varía; las regulaciones pueden ser más específicas (lo que implica mayor poder de influencia) o de aplicación general (en interés público, destinadas a eliminar obstáculos a la eficiencia, como controlar las externalidades negativas o preservar la competencia). La regulación puede ser proactiva o reactiva; y también se puede referir a productos individuales o a procesos de fabricación completos. Debe tenerse presente que la compra pública puede afectar a la innovación de forma muy distinta, dependiendo del estadio en el que esta se encuentre. Molero y Marín (1998)¹⁰ afirman que los gobiernos pueden utilizar la compra pública para influir en el proceso innovador en tres momentos diferentes: en estadios iniciales; al final, ayudando a las empresas a comercializar nuevos productos o procesos; y después de la culminación, obligando a la empresa a introducir pequeños cambios (innovaciones incrementales) en productos ya existentes.

En relación con la industria, las regulaciones en sectores como el químico o el farmacéutico llevarían a una tasa de decrecimiento de las innovaciones o, por lo menos, a un incremento del retardo desde que existe la idea hasta que se comercializa (Gerstenfeld, 1977¹¹; Rothwell y Zegveld, 1981¹² y Gregersen, 1988¹³). En cambio, en

⁸ GREGERSEN, B., "The public sector as a pacer in national systems of innovation", (Ed. Lundvall B.A.), *National systems of innovation: towards a theory of innovation and interactive learning*, London, 1992, pp. 139.

⁹ GREGERSEN, B., "The public sector as a pacer in national systems of innovation", (Ed. Lundvall B.A.), *National systems of innovation: toward a theory of innovation and interactive learning*, London, 1992, pp. 129-145.

¹⁰ MOLERO, J. y MARÍN, F. (Dir.), *Las compras públicas y la innovación en España*, COTEC, Madrid, 1998.

¹¹ GERSTENFELD, A., "Government Regulation Effects on the Direction of Innovation: A Focus on Performance Standards", *IEEE Transaction on Engineering Management*, Vol. 24, 1977.

¹² ROTHWELL, R. y ZEGVELD, W., *Industrial Innovation and public policy*, Londres, 1981.

otras actividades, como las medioambientales, la regulación estimularía el proceso de innovación (Gregersen, 1988)¹⁴. En concreto, el estudio de Gregersen analiza el papel de la demanda pública y la regulación en el marco de los sistemas nacionales de innovación y producción en países pequeños, utilizando el ejemplo del tratamiento de aguas residuales. Y constata que desde la perspectiva de la innovación, el principal efecto de las leyes de regulación y de protección medioambiental consiste en acelerar la difusión de las tecnologías existentes, más que en estimular productos o procesos radicalmente nuevos. Este caso demuestra que el sector público debería estimular actividades innovadoras a través de la demanda, siendo más efectivo el impacto si implica una perspectiva de largo plazo (Ib.).

A la hora de abordar la regulación relativa a la compra pública innovadora deben tenerse en cuenta tres dimensiones claves: la existencia de flexibilidad, el grado de exigencia requerido y la calidad de la información disponible (COTEC, 2014)¹⁵:

1. La flexibilidad se refiere al conjunto de alternativas que tiene una empresa para cumplir con la regulación establecida. El regulador puede establecer una norma capaz de incentivar un determinado comportamiento por parte de las empresas, pero también puede instaurar una regulación cuyo carácter sea coercitivo.
2. El grado de exigencia por parte del sector público determina los cambios en los productos y procesos cuya introducción es necesaria para satisfacer la demanda pública. Este aspecto resulta determinante a la hora de valorar los recursos que necesitará emplear el sector privado para cumplir con la norma y con los plazos establecidos.
3. Finalmente, la óptima calidad de la información de la que dispongan los agentes permite reducir las asimetrías entre el ente demandante y el productor que le abastece. Por ello, es muy importante que la demanda sea suficiente en términos cualitativos. Ello implica que los usuarios de los bienes y servicios que presta el sector público deben ser competentes y capaces de comunicar sus necesidades, de

¹³ GREGERSEN, B., "Public sector participation in Innovation Systems", (Eds. Freeman, C. y Lundvall, B. A.), *Small countries facing the technological revolution*, London, 1988, pp.262-278.

¹⁴ GREGERSEN, B., "Public sector participation in Innovation Systems", (Eds. Freeman, C. y Lundvall, B. A.), *Small countries facing the technological revolution*, London, 1988, pp.262-278.

¹⁵ COTEC, *Impacto de la Regulación sobre la Innovación*, Madrid, 2014.

forma que permita a los productores adaptar y desarrollar productos de alta calidad adecuados a las necesidades de los usuarios (Gregersen, 1988)¹⁶.

4. MARCO LEGAL E INSTITUCIONAL DE LA COMPRA PÚBLICA INNOVADORA

4.1. Marco legal e institucional de la compra pública innovadora a nivel mundial

La existencia de distintos niveles institucionales, con capacidad para regular la compra pública, da lugar a una jerarquía normativa. Ello implica realizar un esfuerzo notable para coordinar las actuaciones entre los organismos pertenecientes a los diferentes niveles. La Figura 1 representa los diversos niveles institucionales y las principales regulaciones y formas de establecer las normas vinculadas a cada nivel.

En el nivel institucional más alto, correspondiente al carácter global o mundial, se encuentran diversas regulaciones sobre la compra pública. Entre ellas, cabe destacar el Acuerdo sobre Compra Gubernamental (*The Agreement on Government Procurement* o GPA) de la Organización Mundial de Comercio y la Ley sobre Compra Pública de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (UNCITRAL, por sus siglas en inglés).

La primera de estas regulaciones, el acuerdo GPA, consta de quince partes que cubren la actuación de cuarenta y tres miembros de la OMC¹⁷. Otros treinta y un miembros de la OMC y cuatro organizaciones internacionales participan en el Comité de Contratación Pública en calidad de observadores. Además, doce de estos miembros observadores se encuentran en proceso de adhesión al Acuerdo¹⁸. Entre los contenidos de este acuerdo, los principios de mayor relevancia son los siguientes: no discriminación para los proveedores que forman parte del Acuerdo; disponibilidad de trato especial y diferenciado para los países en vías de desarrollo; transparencia y

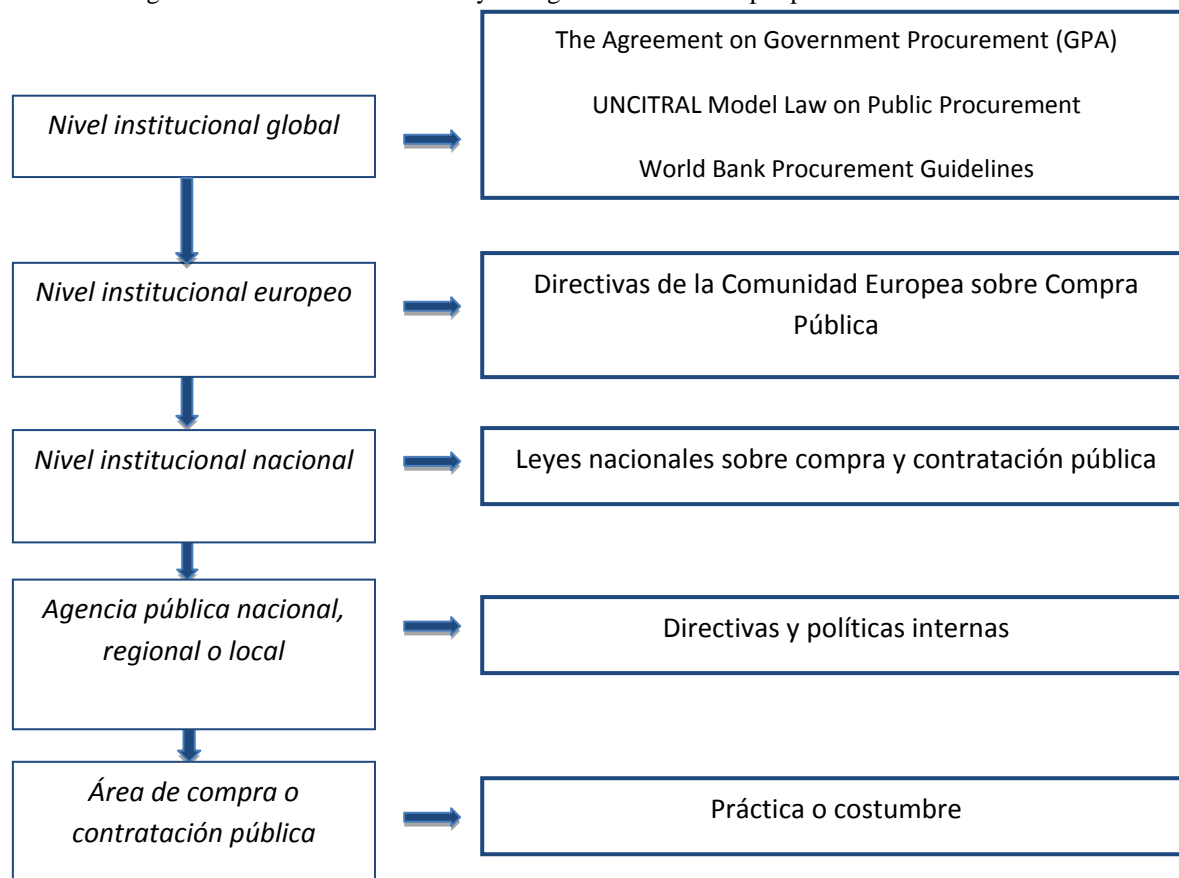
¹⁶ GREGERSEN, B., "Public sector participation in Innovation Systems", (Eds. Freeman, C y Lundvall, B. A.), *Small countries facing the technological revolution*, London, 1988, pp.262-278.

¹⁷ Entre ellos se incluyen los 28 países miembros de la UE, pues la UE se considera una única parte.

¹⁸ OMC, *World Trade Organization. Agreement on Government Procurement*, 2015.

competitividad en las transacciones; y transparencia en la información relacionada con la contratación aportada a los proveedores.

Figura 1. Niveles institucionales y su regulación de la compra pública innovadora



Fuente: Comisión Europea¹⁹, Ministerio de Economía y Competitividad²⁰, Banco Mundial²¹ y Rolfstam²²

Por otro lado, la Ley sobre Compra Pública de UNCITRAL, cuya primera versión se elaboró en 1994, siendo posteriormente revisada y ampliada en 2011, contiene procedimientos y principios dirigidos a evitar abusos en el proceso de adquisición. Sus objetivos son la objetividad, la transparencia, la equidad, la

¹⁹ COMISIÓN EUROPEA, *Reglamentos, Directivas y otros actos legislativos*, Recuperado el 14 de Marzo de 2015, de 2015: http://europa.eu/eu-law/decision-making/legal-acts/index_es.htm

²⁰ MINISTERIO DE ECONOMÍA Y COMPETITIVIDAD, *Plan Estatal de Investigación Científica, Técnica e Innovación*, Madrid, 2013.

²¹ BANCO MUNDIAL, *Guidelines. Procurement of goods, works and no consulting services*, Whashington, 2011.

²² ROLFSTAM, M., *Public Procurement and Innovation*, Cheltenham, 2013.

participación, la competencia y la integridad en las transacciones entre entes públicos y privados²³. La ley establece procedimientos para permitir la contratación estándar, la adquisición urgente o de emergencia, adquisiciones simples de bajo valor, así como para realizar proyectos de gran envergadura y complejidad. En estos casos, la ley permitiría que el gobierno pudiera interactuar con los proveedores potenciales para obtener la mejor solución para sus necesidades. Además, esta ley permite que el sector público utilice la compra pública para conseguir sus objetivos de política nacional, como puede ser la promoción del desarrollo económico a través del apoyo a las PYMEs. Dicha ley también pretende apoyar la armonización de las normas internacionales en materia de contratación pública, para lo que tiene en cuenta las disposiciones del Acuerdo de la OMC sobre Contratación Pública, las directivas europeas en materia de contratación, la Convención de la ONU contra la Corrupción, las Normas sobre Compra Pública del Banco Mundial y los documentos equivalentes de otras instituciones financieras internacionales.

Además, el Banco Mundial establece su propio marco legislativo con respecto a la compra pública, orientado al establecimiento de un escenario normativo que sirva de guía para diferentes países en la configuración de sus actividades de compra pública. Así, dicha institución implementa una serie de políticas generales, al mismo tiempo que regula algunos aspectos específicos, como los procesos de compra electrónica o el desarrollo de obras sociales a través de la compra pública (Banco Mundial, 2011)²⁴.

4.2. Marco legal e institucional de la compra pública innovadora a nivel europeo

A nivel europeo, a partir del Consejo de Lisboa del año 2000, se observa la necesidad de mejorar la competitividad europea y realizar transformaciones estructurales que permitan convertir a los países que conforman la UE en economías basadas en el conocimiento (Consejo Europeo, 2000)²⁵. Para lograr estos objetivos, resultó necesario aumentar los niveles de I+D en los países miembros, apareciendo en

²³ UNCITRAL, *United Nations Commission on International Trade Law. Model Law on Public Procurement*, 2011.

²⁴ BANCO MUNDIAL, *Guidelines. Procurement of Goods, Works and no Consulting Services*, Washington, 2011.

²⁵ CONSEJO EUROPEO, *Lisbon European Council 23 and 24 March 2000: Presidency Conclusions*, Bruselas, 2000.

estos primeros años la compra pública como una práctica conveniente para la construcción de infraestructuras para la investigación (Comisión Europea, 2002)²⁶.

La normativa encargada de la regulación de las actividades de contratación pública en la Unión Europea está definida por las directivas de la Comisión Europea en materia de compra pública. De manera general, las directivas europeas sobre compra pública establecen una serie de pautas y criterios que han de seguir los países de la UE, como son los siguientes (Arrowsmith, 2003)²⁷:

- Los demandantes públicos deben anunciar y publicitar los nuevos contratos a nivel europeo. Por lo tanto, no se puede limitar la contratación a un territorio concreto de la UE, sino que la oferta debe extenderse a todos los países miembros;
- Se debe convocar un concurso entre las compañías interesadas para determinar el adjudicatario del contrato;
- Deben excluirse aquellas compañías o proveedores que carezcan de la suficiente capacidad técnica y financiera;
- Es preciso establecer y respetar un límite temporal mínimo para que las empresas interesadas puedan participar en el concurso;
- Debe adjudicarse el contrato a aquella empresa o empresas que cumplan los criterios;
- Finalmente, se debe facilitar la información correspondiente a las decisiones adoptadas.

La Estrategia de Lisboa ya reconocía que la compra pública podría utilizarse para proporcionar nuevos mercados a los resultados de la I+D. El Consejo Europeo de marzo de 2005 aprobó una revisión a medio plazo de la Estrategia de Lisboa y estableció una propuesta para lograr que el empleo y el crecimiento formaran parte de su enfoque central, emplazando explícitamente a los Estados miembros a renovar su perspectiva sobre contratación pública de productos y servicios innovadores (Edler y

²⁶ COMISIÓN EUROPEA, *More research for Europe towards 3% of GDP*, Bruselas, 2002.

²⁷ ARROWSMITH, S., *Government Procurement in the WTO*, La Haya, 2003.

Georghiou, 2007)²⁸. En septiembre de 2006, la Comisión Europea publicó un documento sobre política de innovación estratégica en el que se destaca la importancia de la contratación pública para la innovación y para la creación de mercados líderes, especialmente en las actividades en las que el sector público es un comprador importante. Se entiende por mercados líderes aquellos mercados pioneros en la adopción de un diseño innovador o de una tecnología nueva. Estos mercados envían señales a otros mercados (mercados seguidores), desencadenando de esta forma un proceso de difusión de una tecnología o un producto innovador.

Posteriormente, en el año 2007, el Consejo Europeo publica una guía para el desarrollo de soluciones innovadoras a través de la compra pública. Debe indicarse que es el primer documento europeo que destacó la importancia de este instrumento como política de innovación, debido a su potencial impacto (Comisión Europea, 2007)²⁹. En esta guía, se exponen diez puntos que debería seguir el sector público para una implementación más efectiva de la compra pública innovadora, los cuales se indican a continuación:

1. El sector público debe actuar como un “consumidor inteligente”, es decir, debe conocer el mercado y los mecanismos para comunicarse con el mismo, así como conocer en profundidad sus propias necesidades;
2. Consultar el mercado antes de realizar la licitación, para identificar las tecnologías y productos ya existentes en el mismo;
3. Involucrar a las partes interesadas a lo largo del proceso;
4. Permitir que el mercado exponga y proponga soluciones creativas;
5. No sólo valorar las propuestas de menor precio, sino aquellas que aporten más valor a la inversión realizada;
6. Aprovechar los medios electrónicos disponibles;
7. Planificar y decidir la gestión del riesgo inherente a la actividad innovadora;

²⁸ EDLER, J., GEORGHIOU, L., "Public Procurement and Innovation. Resurrecting the demand side", *Research Policy*, Número 36, 2007, pp. 969-963.

²⁹ COMISIÓN EUROPEA, *Guide on dealing with innovative solutions on public procurement. Ten elements of good practice*, Luxemburgo, 2007.

8. Utilizar acuerdos contractuales para fomentar la innovación, pues establecen el escenario para la entrega de cualquier mercancía, servicio o tecnología que se estén adquiriendo;
9. Desarrollar un plan de implementación;
10. Y, finalmente, obtener lecciones para el futuro del proceso de compra pública, que faciliten esta actividad.

Asimismo, en el año 2008 se presenta la iniciativa *Lead Market*, cuyo objetivo principal consiste en la apertura de mercados potenciales de bienes y servicios innovadores que presentaban barreras para la innovación. Los seis primeros mercados en los que se actuó fueron los correspondientes a la salud electrónica (*eHealth*)³⁰, los textiles protectores³¹, la construcción sostenible, el reciclaje, los bioproductos y las energías renovables. La iniciativa pretende fomentar la aparición de estos mercados a través de la mejora de la legislación, promoviendo la contratación pública y el desarrollo de estándares interoperables (Comisión Europea, 2008)³².

La normativa europea vigente, la Directiva 2014/24/UE³³, destaca la importancia de la contratación pública en la Estrategia Europa 2020 y pretende alcanzar una mayor eficiencia a través de la mejora y simplificación de los procedimientos. Al mismo tiempo, busca la modernización del sistema de contratación pública (Moreno, 2014)³⁴. Esta directiva se encuentra pendiente de trasposición al derecho español, siendo la fecha límite el 18 de abril de 2016.

Las directivas europeas son uno de los procedimientos legislativos disponibles dentro del marco regulatorio de la Unión Europea. Teniendo en cuenta las características de las diferentes formas legislativas existentes en la Unión Europea, las directivas en materia de compra pública son vinculantes, pero únicamente en lo relativo

³⁰ La sanidad electrónica hace referencia a la práctica de cuidados sanitarios apoyada en las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC).

³¹ Se trata de prendas de vestir y otros artículos relacionados con textiles diseñados para proteger al usuario de los efectos ambientales adversos que pueden resultar en lesiones. Constituyen una parte importante de los textiles industriales.

³² COMISIÓN EUROPEA, *Lead market initiative to unlock innovative markets*, Bruselas, 2008.

³³ La Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de febrero de 2014 deroga la Directiva 2004/18/CE, que constituía el marco normativo de referencia a nivel europeo hasta dicha fecha.

³⁴ MORENO MOLINA, J. A., *Trasposición de las nuevas directivas sobre contratación pública*, Madrid, 2014.

al objetivo final perseguido, no en cuanto a la forma que cada país pueda adoptar. Este grado de flexibilidad que permiten las directivas da lugar a que la forma de implantar una regulación sobre compra y contratación pública sea muy variada entre los diferentes países europeos (Rolfstam, 2013)³⁵. Para ilustrar este hecho, pueden servir de ejemplo los casos de países como Bélgica o Francia. Así, en Bélgica en el año 2008 se desarrolló el Plan de Acción sobre Compra Pública Innovadora de Flandes, bajo el marco de las directivas europeas. Una de las características principales de este plan es la adopción de una visión integrada de carácter horizontal. Dicha visión persigue dotar al gobierno belga de un instrumento para la identificación adecuada de la demanda pública, así como la correcta definición de las necesidades de compra. Este plan está acompañado del establecimiento de un marco regulatorio sobre la compra pública pre-comercial, que permite la creación de plataformas de innovación para la producción de productos o servicios piloto capaces de satisfacer las necesidades de los grupos objetivo (Vermeulen, 2011)³⁶. Por otro lado, en el caso de Francia, el gobierno aprueba la Ley sobre la Modernización de la Economía Francesa en el año 2008. El artículo 26 de dicha ley reconoce la importancia de la compra pública innovadora, con la pretensión de generar un cambio en el comportamiento de los agentes públicos con respecto a la innovación en las compras públicas y las PYMEs innovadoras. De esta forma, se permitiría a los demandantes públicos la posibilidad de reservar una parte de sus compras para la adquisición de productos y servicios provenientes de PYMEs innovadoras (Pennaneac'h, 2011)³⁷.

Además, países como Reino Unido y Alemania han legislado activamente para integrar la compra pública innovadora en los diferentes niveles de su gobierno. En épocas recientes, el gobierno de Reino Unido muestra una mayor implicación en la regulación, especialmente a partir del año 2003; mientras que Alemania aprueba en 2006 el Acuerdo sobre Compra Pública Innovadora, por el cual los ministerios encargados de las áreas de economía, interior, defensa, transporte, medio ambiente e investigación han de publicar y publicitar las previsiones sobre la demanda pública a

³⁵ ROLFSTAM, M., *Public Procurement and Innovation*, Cheltenham, 2013.

³⁶ VERMEULEN, V., "Demand-side innovation policies in Flanders", (OCDE), *Demand-side innovation policies*, 2011.

³⁷ PENNANEAC'H, B., "Demand-side innovation policies in France", (OCDE), *Demand-side innovation policies*, 2011.

largo plazo, realizar análisis para identificar nuevas soluciones potenciales, apoyar el diálogo entre agencias demandantes y productores, entre otras cuestiones (OCDE, 2014)³⁸.

Actualmente, la Estrategia Europa 2020 de la Unión Europea, representa un marco institucional de importancia crucial para el desarrollo de la compra pública innovadora. Europa 2020 constituye la estrategia de empleo y crecimiento de la Unión Europea para un horizonte temporal de diez años (de 2010 a 2020), siendo su objetivo principal la creación de condiciones óptimas para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador. En relación con ese objetivo, se han definido cinco metas que los países miembros deberían alcanzar en el año 2020. Dichas metas se refieren a varios ámbitos, como empleo, investigación y desarrollo, clima y energía, educación, e inclusión social y reducción de la pobreza.

Dentro de la estrategia Europa 2020, la iniciativa denominada Unión por la Innovación (*Innovation Union*) persigue tres objetivos fundamentales: convertir a Europa en un actor relevante dentro de la ciencia a nivel mundial; eliminar los obstáculos que actualmente impiden la transmisión de ideas innovadoras al mercado; y modificar la forma en que se relacionan sector público y privado. Para poder alcanzar esos objetivos, además de numerosos planes de acción, se trata de fomentar la cooperación en la innovación entre las instituciones europeas, las autoridades nacionales y regionales, y las empresas. La Unión por la Innovación se centra en áreas como el cambio climático, la eficiencia energética y la calidad de vida. Esta iniciativa presenta determinadas características que la diferencian de las desarrolladas en la Estrategia de Lisboa, como son el establecimiento de una estrategia de innovación integral de la investigación; la introducción del uso estratégico de la compra pública innovadora para financiar la innovación y orientarla hacia los objetivos sociales y de sostenibilidad anteriormente mencionados; y la intención de crear un mercado europeo del conocimiento para el desarrollo de patentes y licencias.

Asimismo, otro aspecto que afecta a la compra pública innovadora es el programa de investigación e innovación de la UE Horizonte 2020. Este programa vigente para el período 2014-2020 es el de mayor presupuesto de los implementados

³⁸ OCDE, "Intelligent Demand: Policy Rationale, Design and Potential Benefits", *OECD Science, Technology and Industry Policy Papers*, Número 13, 2014.

hasta el momento, al aproximarse a los 80.000 millones de euros. Su objetivo principal es lograr mayores avances tecnológicos mediante la mejora del proceso de transferencia de los resultados derivados de la I+D desde los laboratorios europeos al mercado comunitario. Además, trata de fomentar y normalizar la compra pública innovadora, para lo que subvenciona la preparación y realización de compra pública innovadora, especialmente en el caso de proyectos transfronterizos, en sectores como salud, TIC, transporte sostenible y eficiencia energética. Con el objetivo de impulsar la compra pública innovadora, cuenta con tres mecanismos principales: actividades de coordinación y apoyo, dirigidas al establecimiento de grupos de licitadores; la compra pública precomercial³⁹; y la compra pública innovadora para buscar soluciones a una necesidad o desafío tecnológico.

4.3. Marco legal e institucional de la compra pública innovadora a nivel español

A nivel nacional, cada país establece su propia regulación en materia de compra pública y compra pública innovadora, respetando la legislación de ámbito europeo y mundial. En el caso español, aunque existe información sobre leyes de contratación pública desde 1852, en épocas recientes una de las primeras leyes aprobadas fue la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas de 1995, estando vigente hasta el año 2000. Dicha ley establecía los principios básicos de transparencia, libre concurrencia, seguridad jurídica e igualdad en los procesos de licitación (De la Morena, 2012)⁴⁰. Sin embargo, esta ley obvió ciertos aspectos estratégicos, como el estímulo a la competencia y a la innovación, cuestiones que sí han estado presentes en la regulación de la compra pública en otros países (COTEC, 2009)⁴¹.

La Ley de Contratos de las Administraciones Públicas de 1999 modifica la legislación de 1995 con el objetivo de adaptar la legislación española a la comunitaria. Esta nueva ley carecía de la flexibilidad necesaria para potenciar la participación de las empresas privadas en los procesos de licitación, debido a la rigidez presente en muchas de sus cláusulas. En el año 2003 se aprobó la Ley 13/2003 de Contratos del Sector

³⁹ La compra pública precomercial tiene por objetivo financiar la investigación y desarrollo de soluciones innovadoras antes de que estén disponibles comercialmente. A través de la compra precomercial se pretende el desarrollo de diversas ideas en paralelo, a pesar de que sólo unas pocas serán finalmente elegidas para ser adquiridas mediante la compra pública innovadora.

⁴⁰ DE LA MORENA, J., *Evolución histórica de la contratación pública en España*, Madrid, 2012.

⁴¹ COTEC, *La compra pública de tecnología innovadora en TIC. Libro blanco*, Madrid, 2009.

Público con el fin de regular el contrato de concesión de obras públicas. Posteriormente, se establece la Ley de Contratos del Sector Público de 2007, debido a la necesidad de adaptar e incorporar al ordenamiento jurídico español la Directiva Europea 2004/18/CE. Esta norma supone una reforma global, modificando en diversos ámbitos de la legislación sobre compra pública (De la Morena, 2012)⁴². De esta forma, dio lugar a nuevos modelos de contratación pública en España, como los contratos de colaboración público-privados o la compra pre-comercial. Estos modelos comprendían la producción de bienes o la prestación de servicios que incorporaran tecnología desarrollada específicamente, con el fin de presentar soluciones más avanzadas a las preexistentes en el mercado y mejor adaptadas a la necesidad del demandante público. Sobre las fórmulas de cooperación público-privada y la compra pre-comercial se debe matizar que los contratos de cooperación en España tienen como finalidad la adquisición de prestaciones tecnológicamente complejas mediante el reparto del riesgo entre el ente público y los entes privados implicados; mientras que la compra pre-comercial pretende fomentar la I+D empresarial.

En el contexto español, la compra pública innovadora constituye un instrumento infrautilizado. En ello influye un marco normativo tradicionalmente poco favorecedor de ese instrumento (COTEC, 2008)⁴³. La Estrategia Estatal de Innovación E2I (2010-2015) es de especial relevancia para el impulso de este instrumento y, entre los cinco ejes que establece, se encuentra el “fomento de la innovación desde la demanda pública”. Al mismo tiempo, destaca la importancia de la compra pública innovadora como motor de desarrollo de innovaciones. Además, la E2I considera como mercados prioritarios la economía de la salud, la industria basada en la ciencia y las actividades realizadas en las grandes instalaciones científicas, la economía verde y la modernización de la administración (Ministerio de Ciencia e Innovación, 2010)⁴⁴.

Como concreción de ese eje, se establecen acciones estructurales del Plan de Innovación de 2010. Así, la acción INNPLICA representa un estímulo significativo para la compra pública innovadora. Dicha acción tiene como objetivo realizar encuentros entre los proveedores y el sector público para la apertura de mercados innovadores y la

⁴² DE LA MORENA, J., *Evolución histórica de la contratación pública en España*, Madrid, 2012.

⁴³ COTEC, *La compra pública de tecnología innovadora en TIC. Libro Blanco*, Madrid, 2008.

⁴⁴ MINISTERIO DE CIENCIA E INNOVACIÓN, *Plan Estatal de Investigación Científica, Técnica e Innovación*, Madrid, 2010.

ampliación de propuestas de compra pública innovadora. Surge como una herramienta para facilitar convenios con diversos Ministerios (Defensa, Sanidad, Trabajo y Justicia). Además, pretende la creación de *Think Tanks* sectoriales en ámbitos como la industria basada en la ciencia, el medio ambiente, los servicios públicos, la energía, la salud, el turismo o los bienes de equipo. Otro objetivo adicional es la creación de la Administración Electrónica para acelerar el proceso de modernización de la administración y simplificar los trámites administrativos para la compra pública innovadora (Ministerio de Ciencia e Innovación, 2009)⁴⁵.

Asimismo, el Programa Ingenio 2010 supuso un impulso clave a nivel nacional, al reivindicar una modificación de la Ley de Contratos Públicos, con el fin de reducir los impedimentos burocráticos para la compra pública de los centros públicos de investigación. Las diversas líneas de acción contempladas en este programa incluyen varias medidas, como las siguientes: adoptar normas con el objetivo principal de eliminar las barreras existentes en el empleo de las TIC; potenciar el papel de las administraciones públicas como impulsoras del sistema de innovación; y usar canales telemáticos para dar mayor transparencia a la actuación pública (COTEC, 2008)⁴⁶.

En los años siguientes se producen diversos avances en la legislación sobre compra pública, como la Orden del Ministerio de Presidencia PRE/116/2008, que aprueba el Plan de Contratación Pública Verde de la Administración General del Estado y sus Organismos Públicos y las Entidades Gestoras de la Seguridad Social. El mayor impulso a través de la legislación se produce en 2011, cuando se aprueba la Ley 2/2011 de Economía Sostenible, que recoge el fomento de la compra pública de innovaciones con fines sostenibles. En ese mismo año también se aprueba la Ley 14/2011 de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación, referida a la elaboración de planes de compra pública innovadora por los ministerios; y el Procedimiento de Articulación de la Compra Pública Innovadora, orientado a la implantación y regulación de la compra pública innovadora y la compra pre-comercial en los ministerios y organismos públicos.

Además, el Plan Estatal de Investigación Científica y Técnica y de Innovación para el período 2013-2016 supone un nuevo impulso a la compra pública innovadora. Dentro del subprograma de I+D+i empresarial se contemplan medidas de estímulo a la

⁴⁵ MINISTERIO DE CIENCIA E INNOVACIÓN, *Plan de Innovación 2010*, Madrid, 2009.

⁴⁶ COTEC, *La compra pública de tecnología innovadora en TIC. Libro blanco*, Madrid, 2008.

compra pública innovadora, así como otros mecanismos dirigidos al incremento de la inversión privada en I+D+i. También se recoge la importancia de este instrumento en la Acción Estratégica en Economía y Sociedad Digital del plan (Ministerio de Economía y Competitividad, 2013)⁴⁷.

Otras iniciativas relevantes han sido los programas INNOCOMPRA e INNODEMANDA. El programa INNOCOMPRA, creado en 2011, tiene como finalidad apoyar a los órganos públicos de las Comunidades Autónomas para el desarrollo de proyectos innovadores que puedan generar contratos de compra pública innovadora, contando con financiación a través del fondo tecnológico. Por otra parte, el programa INNODEMANDA consiste en un instrumento de financiación de apoyo a la oferta tecnológica que concurra a procesos de compra pública innovadora, gestionado por el CDTI. A través de este programa, el CDTI proporciona la orientación y apoyo necesarios para identificar potenciales compras públicas innovadoras, tanto a entidades públicas contratantes como a posibles suministradores (CDTI, 2015)⁴⁸.

Desde el año 2013 se establece la línea ICO-Innovación, dirigida a la concesión de préstamos a empresas innovadoras para participar en actividades de compra pública innovadora. Se trata de una línea de financiación con el objetivo de apoyar a empresas innovadoras que realicen inversiones productivas, cofinanciada a través de Fondos FEDER y del ICO (Instituto de Crédito Oficial). Esta línea se dirige a empresas manufactureras de alta y media-alta tecnología, servicios de alta tecnología, fabricación y servicios TIC y telecomunicaciones (Ministerio de Economía y Competitividad, 2013)⁴⁹. Para beneficiarse de este préstamo, las empresas deben demostrar que son innovadoras, según los siguientes criterios establecidos por el Ministerio de Economía y Competitividad: haber obtenido con anterioridad ayudas públicas por el desarrollo de actividad innovadora; demostrar el carácter innovador de la empresa a través de su actividad (patentes, actividades de I+D, etc.); y poseer certificaciones oficiales reconocidas por el Ministerio de Economía y Competitividad que corroboren su capacidad para innovar.

⁴⁷ MINISTERIO DE ECONOMÍA Y COMPETITIVIDAD, *Plan Estatal de Innovación Científica, Técnica e Innovación*, Madrid, 2013.

⁴⁸ CDTI, *Innodemanda*, Madrid, 2015.

⁴⁹ MINISTERIO DE ECONOMÍA Y COMPETITIVIDAD, *Requisitos para que una empresa pueda ser beneficiarse de créditos para inversiones en innovación a través de la Línea ICO INNOVACIÓN Fondo Tecnológico 2013/2015*, Madrid, 2013.

Otras iniciativas dirigidas a fomentar la compra pública innovadora son la existencia de una ventanilla de compra pública innovadora; la guía de usuario publicada en 2011 por el Ministerio de Ciencia e Innovación como documento de apoyo y orientación a órganos contratantes de las Administraciones Públicas que deseen realizar actuaciones de compra pública innovadora; o el mapa de proyectos de los departamentos de la Administración General del Estado que puedan constituir casos de compra pública innovadora. Asimismo, en el año 2013, se incorpora la modalidad Compra Pública Innovadora en los Premios Nacionales de Innovación.

En marzo de 2015, el Consejo de Ministros aprueba medidas dirigidas a cumplir con la legislación comunitaria de 2014 sobre contratación pública orientada al fomento de la participación de las PYMEs en la misma⁵⁰. Este Anteproyecto de Ley de Contratos del Sector Público se encuentra en fase de borrador⁵¹. Uno de los objetivos de esta modificación es estimular los procedimientos de compra y contratación pública mediante el uso de sistemas telemáticos. Otras cuestiones relevantes también abordadas en esta modificación son las siguientes:

- La introducción de un nuevo procedimiento de adjudicación denominado de "asociación para la innovación", para aquellos casos en que resulte necesario realizar actividades de I+D en obras, servicios y productos, para su posterior adquisición por el sector público;
- Para agilizar el proceso, se generaliza el uso de las "declaraciones responsables": el empresario simplemente manifiesta que cumple los requisitos para acceder a la licitación, sin necesidad de presentar documentación justificativa hasta la adjudicación;
- Se restringe el procedimiento negociado (sin publicidad) y se opta por el procedimiento abierto simplificado que supone mayor transparencia;
- Se introducen incentivos para que los contratos se dividan en lotes, para favorecer así la participación de PYMEs;

⁵⁰ Borrador de Anteproyecto de Ley de Contratos del Sector Público. 17 de abril de 2015. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

⁵¹ El 29 de diciembre de 2015 se publicó la disposición adicional undécima de la actual Ley de Contratos del Sector Público, aprobada por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre; sin embargo, sigue pendiente la trasposición de la última Directiva europea de 2014.

- Se restringe la utilización de los medios propios⁵².

El estudio multinivel de las instituciones y la regulación correspondiente, permite apreciar la necesidad de construir un marco normativo y regulatorio que facilite la negociación entre diferentes categorías institucionales (Rolfstam, 2013)⁵³. La Tabla 6 resume el marco normativo y regulador en cada uno de los diferentes niveles.

Tabla 1. Marco normativo y regulador en los diferentes niveles

| | | |
|---------------|---|--|
| Nivel global | Acuerdo GPA | Acuerdo para salvaguardar la transparencia y los criterios de no discriminación en la compra pública |
| | UNICITRAL | Modelo legislativo utilizado en los países que desean regular la compra pública. Incluye aspectos no recogidos en las directivas de la CE |
| | Banco Mundial | Marco legislativo relativo con respecto a la compra pública orientado al establecimiento de un escenario normativo que sirva de guía a los países en la configuración de sus actividades de compra pública |
| Nivel europeo | Directivas de la Comisión Europea | Regulación vinculante en cuanto a objetivo y no en cuanto a forma, en armonía con el acuerdo GPA |
| Nivel español | Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (España, 1995) | Establece principios básicos de transparencia, libre concurrencia, seguridad jurídica e igualdad en los procesos de licitación |
| | Ley de contratos del Sector Público (España, 2007) | Surge como necesidad de adaptar e incorporar al ordenamiento jurídico español la Directiva europea 2004/18/CE |
| | Plan Nacional de Contratación Pública Verde (España, 2008) | Regulación de la Contratación Pública Verde en España por parte de la Administración General del Estado, sus organismos públicos, y las entidades gestoras de la Seguridad Social |
| | Ley de Economía Sostenible (España, 2011) | Fomento de la compra pública de innovaciones con fines sostenibles |
| | Procedimiento de Articulación de la Compra Pública Innovadora (España, 2011) | Normativa para la implantación y regulación de la compra pública innovadora y la compra pre-comercial en los ministerios y organismos públicos |
| | Ley de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación (España, 2011) | Elaboración de planes de compra pública innovadora por los ministerios |

Fuente: Elaboración propia en base a Arrowsmith⁵⁴, Comisión Europea⁵⁵, De La Morena⁵⁶ y Ministerio de Economía y Competitividad⁵⁷.

⁵² Entidades creadas por una Administración o poder adjudicador para la realización de determinadas actividades sin someterse a un procedimiento de contratación.

⁵³ ROLFSTAM, M., *Public Procurement and Innovation*, Cheltenham, 2013.

⁵⁴ ARROWSMITH, S., *The Law of Public and Utilities Procurement*, Londres, 2005.

Con este conjunto de medidas se pretende incentivar la demanda nacional de innovaciones a través de la actuación del sector público en España. Sin embargo, las medidas adoptadas hasta el momento son insuficientes para una utilización más efectiva de este instrumento.

5. LIMITACIONES DE LA REGULACIÓN DE LA COMPRA PÚBLICA INNOVADORA

La regulación de la compra pública y la forma concreta que adopte puede presentar tanto facilidades como dificultades para su utilización como instrumento de política de innovación. En este apartado nos centramos en las principales dificultades que ofrece la regulación innovadora y su mayor efectividad.

Entre las principales dificultades o limitaciones que presenta la regulación, en primer lugar, destaca la existencia de distintos niveles institucionales con capacidad de regular, lo que obliga a realizar un notable esfuerzo de coordinación para que la regulación permita una utilización efectiva de la compra pública innovadora.

Esta situación de complejidad se presenta especialmente en los países que conforman la UE. En este sentido, la normativa europea constituye un primer elemento a tener en cuenta. Ello tiene especial relevancia en aquellos países en los que la compra pública sirvió de instrumento activo para el fomento de las innovaciones en las empresas del país. La integración europea y la consecuente adopción de la normativa comunitaria supuso una importante restricción para la utilización de la compra pública en estos países, especialmente en las actuaciones dirigidas a la promoción del desarrollo regional y local. Debe tenerse en cuenta que en la normativa comunitaria prevalece el principio de competencia y no discriminación de los agentes económicos (como las empresas) por su nacionalidad. Por lo tanto, se disminuye la capacidad potencial de actuación de los poderes públicos a través de la compra pública innovadora para

⁵⁵ COMISIÓN EUROPEA, *Europa. Síntesis de la legislación de la UE*, Recuperado el 18 de Abril de 2015: http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/amsterdam_treaty/a15000_es.htm

⁵⁶ DE LA MORENA, J., *Evolución histórica de la contratación pública en España. Observatorio de Contratación Pública*, 2012.

⁵⁷ MINISTERIO DE ECONOMÍA Y COMPETITIVIDAD, *Plan Estatal de Investigación Científica, Técnica e Innovación*, Madrid, 2013.

dinamizar la innovación y el tejido empresarial de un sector o territorio concreto, o para impulsar el desarrollo local. De esa forma se produce una relación de intercambio (trade-off) entre el objetivo de mayor eficiencia en el resultado innovador y la promoción de futuras capacidades del tejido local y regional con menor desempeño innovador. Esto se debe a la complejidad de la relación entre los objetivos de fomento de la innovación y del desarrollo regional o local, pues se produce la controversia entre eficiencia y equidad, que resulta determinante al definir los criterios de valoración de la licitación.

Un ejemplo ilustrativo de ese cambio se observa en Suecia, país caracterizado por la relevancia de las políticas de compra pública innovadora como instrumento de impulso de nuevas industrias y tecnologías. Previamente a su integración en la UE, la demanda interna de tecnología en Suecia logró desarrollar nuevas industrias a través de los denominados “bloques de desarrollo patrocinados por el Estado”. Tras la incorporación a la UE, la compra pública innovadora en Suecia se encuentra con obstáculos significativos, derivados de las directivas europeas en materia de compra pública. Asimismo, la adhesión provocó una transformación en las políticas de innovación, pasando de una estrategia centrada en la utilización de la demanda interna, a otra que depende en mayor medida de la demanda internacional para estimular la industria nacional (Edquist, 2010⁵⁸; Edquist *et. al*, 2000⁵⁹).

Las limitaciones derivadas de la estructura normativa existente en la Unión Europea representan una amenaza relevante, especialmente si se considera la importancia de la innovación a nivel regional. La innovación a nivel local o regional es necesaria para lograr economías cohesionadas, descentralizadas y dinámicas (Vence, 2010)⁶⁰. La implementación de una política regional o local adecuada requiere importantes esfuerzos de coordinación entre los distintos niveles institucionales existentes.

⁵⁸ EDQUIST, C., *The Swedish Paradox. Unexploited opportunities!*, Lund, 2010.

⁵⁹ EDQUIST, C., HOMMEN, L., TSIPOURI, L., *Public Technology Procurement and Innovation*, London, 2000, pp. 301-311.

⁶⁰ VENCE, X., *Crecimiento y políticas de innovación*, Madrid, 2010, pp. 19-59.

Además, las directivas comunitarias en materia de compra pública constituyen instituciones exógenas⁶¹ para los países miembros, teniendo que buscar la adaptación de estas instituciones a las de carácter endógeno⁶² de cada país o región (Coriat y Weinstein, 2002)⁶³. A nivel regional, se producen ciertas dificultades para el desarrollo de la compra pública como política de innovación. Estas dificultades están relacionadas con los diferentes niveles institucionales y con la normativa correspondiente a cada nivel en materia de contratación por parte de los diversos organismos públicos implicados. Los conflictos que se generan en este escenario multinivel pueden suponer un importante obstáculo que dificulte o, incluso, impida la utilización de la compra pública innovadora desde los niveles administrativos de carácter regional o local.

Sin embargo, debe destacarse un aspecto que puede constituir una oportunidad en el marco regulatorio europeo. Así, la integración en el mercado comunitario y la adaptación a su marco normativo, al mismo tiempo que introduce competidores en las adjudicaciones de cualquier ente público de un país de la UE (en cualquier nivel de gobierno y derivado de la política de competencia establecida en la UE), supone la posibilidad de acceder a nuevos mercados para las empresas de cualquier país miembro. Tradicionalmente, se enfatizan los aspectos relacionados con la apertura del mercado privado derivada de la integración; sin embargo, se obvia el mercado público. En este sentido, debe tenerse en cuenta que también representa una apertura del mercado público, ofreciendo una posibilidad de expansión para las empresas. Así, una empresa local o nacional podría llegar a ser proveedora del sector público de cualquier nivel institucional de otro país miembro, ampliando por tanto su mercado potencial y estimulando el cambio tecnológico a nivel europeo o incluso global. Desde el punto de vista de las empresas proveedoras, supone una oportunidad significativa, pues la demanda de tecnología por parte de la administración pública no está restringida a una única región, sino que todo sector público debe desarrollar actividades de abastecimiento. Este hecho conlleva la apertura de mercados internacionales para las empresas locales, pudiendo exportar sus productos o su tecnología a la UE con el fin de

⁶¹ Las instituciones exógenas están basadas en un criterio de autoridad y ejecución, el cual afecta a todos los agentes (leyes formales, cuya vulneración supone un castigo).

⁶² Las instituciones endógenas son aquellas que representan reglas que los diferentes agentes deciden autoimponerse; es decir, constituyen acuerdos colectivos privados entre grupos de agentes.

⁶³ CORIAT, B. Y WEINSTEIN, O., "Organizations, firms and institutions in the generation of innovation", *Research Policy*, Número 31, 2002, pp. 273–290.

satisfacer las necesidades de organismos públicos de otros países o regiones. Aunque esa posibilidad es real, en la práctica no es muy habitual, especialmente para las PYMEs, pues el acceso a mercados (privados o públicos) de otros países no resulta sencillo. Por ello, para que las PYMEs puedan aprovechar esta oportunidad habría que desarrollar actuaciones específicas.

Otra cuestión que también influye en el resultado de la innovación, así como en su éxito o fracaso, es la relativa a la forma en que se producen las licitaciones. En ese sentido, deben destacarse, entre otros, los siguientes aspectos relativos a la forma (House of Lords, 2011⁶⁴; Edler *et. al*, 2015)⁶⁵: la naturaleza de las especificaciones de las licitaciones y las condiciones para participar en las mismas; los criterios de valoración; la duración de los contratos; los conflictos derivados de los derechos de propiedad intelectual; la existencia de una excesiva complejidad regulatoria; las restricciones de recursos de la parte demandante; la ausencia de suficiente interacción entre la entidad demandante y los proveedores; y la rigidez en las especificaciones exigidas. Un diseño inadecuado de estos procesos puede dificultar la utilización del instrumento, desaprovechando una parte significativa de su potencial y de las oportunidades que ofrece, tanto para el sector público como para el sector privado.

Además de las cuestiones anteriormente mencionadas, el agente público implicado en un proceso de compra pública innovadora debe conocer el marco legal e institucional en el que se desarrolla esta política, incluso a diferentes niveles institucionales, así como el procedimiento. Este último aspecto es especialmente relevante en el caso de países miembros de la Unión Europea, supeditados al marco legal establecido por las directivas en materia de compra pública y compra pública innovadora. En algunos casos esta problemática se ha resuelto mediante la contratación de consejeros legales expertos en la materia que han facilitado la tarea a las instituciones públicas. En otros casos, los asesores forman parte de los organismos involucrados. Cada agente público ha de encontrar la alternativa que más se adapte a sus necesidades, pudiendo tratarse también de una combinación entre las posibilidades presentadas.

⁶⁴ HOUSE OF LORDS, *Public procurement as a tool to stimulate innovation*, Londres, 2011.

⁶⁵ EDLER, J., GEORGHIOU, L., UYARRA, E., YEOW, J., *Public Procurement for Innovation*, Cheltenham, 2015, pp.36-65.

Otras de las limitaciones es la complejidad del proceso, tanto desde el ámbito público como desde el privado, lo que puede constituir un desincentivo. Además, el propio diseño del proceso y los criterios establecidos para valorar las propuestas pueden suponer un impedimento a la participación de proyectos innovadores. Esto sucede cuando se priman los criterios de reducción de costes a corto plazo, en detrimento de criterios de innovación y eficiencia a largo plazo. También la dimensión de las licitaciones puede significar un obstáculo, especialmente en el caso de PYMEs innovadoras que no pueden competir con empresas de mayor tamaño, capaces de afrontar proyectos de mayor dimensión. En este sentido, algunas iniciativas de la nueva Ley de Contratos de Sector Público y de las directivas europeas en materia de compra pública han intentado corregir este problema, facilitando la división de las licitaciones en lotes de menor magnitud, tratando de favorecer así la entrada de PYMEs innovadoras en los concursos públicos.

Otro aspecto relevante que puede suponer una limitación es la aparición de comportamientos corruptos, a través de prácticas como la búsqueda de rentas en los procesos de compra pública. Estos comportamientos impiden que este instrumento pueda funcionar correctamente y, por ello, se deben incorporar normas y pautas dentro de las compras públicas para evitar su aparición (Auriol, 2006)⁶⁶.

También se debe tener en cuenta que cada proceso de compra pública innovadora es único y, por lo tanto, depende del producto, de la fase de desarrollo y de la propia interacción entre los agentes implicados del sector público y del sector privado. Este hecho implica que, aunque se puede aprender de todos los procesos, las características de una experiencia exitosa no siempre son trasladables a otra experiencia, por similar que parezca. En este sentido, debe realizarse siempre una adaptación a las singularidades de cada caso. Bien es cierto que, desde una perspectiva general, existen unas pautas observables comunes que permiten afrontar los proyectos de compra pública innovadora con menos incertidumbre y con mayor probabilidad de éxito para todos los agentes participantes y la sociedad.

Por último, parece necesario abordar los problemas de base que subyacen en el sistema de innovación español para poder garantizar una utilización más efectiva de la

⁶⁶ AURIOL, E., "Corruption in procurement and public purchase", *International Journal of Industrial Organization*, Número 24, 2006, pp. 867-885.

compra pública innovadora. De hecho, el informe realizado por COTEC en el año 2014⁶⁷ destaca entre los problemas del sistema español de innovación dos relacionados directamente con el papel de la compra pública innovadora: las compras públicas de las administraciones no utilizan su potencial para fomentar el desarrollo tecnológico; y la demanda nacional no actúa suficientemente como elemento tractor de la innovación.

6. CONCLUSIONES

El sector público presenta un importante potencial como demandante para impulsar el desarrollo de innovaciones de un país o región es un aspecto que solo se aborda en la literatura reciente. Su potencial está muy relacionado con todos aquellos cambios que han surgido en la regulación y en el marco institucional relativo a la compra pública. El simple abastecimiento de bienes y servicios, o compra pública regular, convive con actividades de aprovisionamiento que fomentan o exigen el desarrollo de innovaciones para satisfacer las necesidades del ente público demandante; es decir, actividades de compra pública innovadora.

La aparición de innovaciones está muy condicionada por el marco regulatorio e institucional en el cual tienen lugar las actividades productivas, de lo que se deriva la necesidad de conocer dicho marco regulatorio y legislar para crear un entorno favorable a la aparición de procesos y productos innovadores. Para ello, se deben tener en cuenta tres dimensiones cruciales para el buen funcionamiento de la compra pública innovadora: la flexibilidad de la regulación, las condiciones exigidas a las empresas y la existencia de información que permita que todos los agentes y, en particular, sector público y privado puedan tomar decisiones óptimas.

El marco legislativo e institucional puede suponer una amenaza relevante para el desarrollo de las políticas de compra pública como instrumento para el fomento de la innovación. En este sentido, la normativa europea condiciona notablemente la función dinamizadora de la compra pública en los países integrantes de la UE. A principios de los años 2000, la preocupación de la UE se centraba en aspectos normativos de la política de innovación comunitaria; mientras se obviaba la visión estratégica, es decir, la

⁶⁷ COTEC, *Impacto de la Regulación sobre la Innovación*, Madrid, 2014.

compra pública de bienes y servicios entendida como un instrumento de la política de innovación. De esta forma, se produce un conflicto entre las normas de contratación pública de la UE y la necesidad de adecuar la cooperación informal vía interacción usuario-productor relacionada con el cambio técnico. Como consecuencia de la rigidez de las normas de contratación establecidas, puede ocurrir que los procesos de compra pública den lugar a soluciones que son competitivas en precio, pero incapaces de estimular la innovación y el desarrollo dinámico de las empresas y de la sociedad en su conjunto.

A nivel global, la GPA o el acuerdo UNCITRAL establecen el marco regulatorio sobre compra pública a nivel internacional. Adicionalmente, los países miembros de la UE están supeditados a la normativa comunitaria sobre compra pública establecida en forma de directivas. Como se ha mencionado, la confluencia de estos diferentes niveles normativos puede generar dificultades a la hora de utilizar la compra pública como instrumento impulsor de la innovación. Sin embargo, el marco normativo europeo abre la oportunidad de un mercado público más amplio a las empresas nacionales de los países miembros. Este hecho puede constituir una oportunidad para la internacionalización de empresas locales que pueden llegar a abastecer al sector público de otros países miembros de la UE. Con la actual estrategia Europa 2020 de la Unión Europea, el marco institucional europeo se muestra más favorable al desarrollo de la compra pública estratégica y, por lo tanto, se abren oportunidades para que un número mayor de países miembros utilicen la compra pública innovadora de forma más efectiva como instrumento de política de innovación y de política de desarrollo.

Por su parte, la regulación española ha ido dando pequeños pasos en favor del desarrollo de la compra pública innovadora, especialmente a partir de la Ley de Contratos del Sector Público de 2007. En el año 2011 se produce un gran impulso de este instrumento gracias a la Ley de Economía Sostenible, la Ley de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación y el Procedimiento de Articulación de la Compra Pública Innovadora. En la actualidad, la modificación de Ley de Contratos del Sector Público aprobada en noviembre de 2015 cambia el marco normativo con la intención de dinamizar el papel de la compra pública innovadora en el territorio español, así como aproximar su utilización a PYMEs innovadoras. La realidad muestra que las empresas

de mayor dimensión y/o con mayor actividad innovadora presentan más facilidades para competir en un contexto de libre competencia y de no discriminación.

Además, el marco institucional se ha modificado recientemente tratando de facilitar y potenciar la utilización de la compra pública innovadora. Para ello se establecen actuaciones específicas dentro de la Estrategia Estatal de Innovación E2I (2010-2015) y del Plan Estatal de Investigación Científica y Técnica y de Innovación (2013-2016). Sin embargo, estas medidas aun resultan escasas e insuficientes y no contemplan los problemas de base que subyacen en el sistema de innovación del país.

Puede concluirse que la regulación existente en un país o región y su concreción en el marco institucional establecido son determinantes para que la compra pública pueda constituir un instrumento efectivo de política de innovación. En consecuencia, resulta imprescindible analizar y valorar adecuadamente la legislación vigente en esta materia y diseñar con precisión programas de apoyo y normativas que sean capaces de lograr los objetivos perseguidos. Es crucial tratar de minimizar los obstáculos y estimular las facilidades, así como crear un entorno favorecedor de la compra pública innovadora. El aspecto normativo es fundamental, pero no es el único aspecto a considerar. En ese sentido, se debe fomentar la cooperación e interacción entre los ámbitos público y privado, como otro elemento clave para el éxito de la compra pública innovadora.

7. BIBLIOGRAFÍA

ARROWSMITH , S., *Government Procurement in the WTO*, La Haya: Kluwer Law International, 2003.

ARROWSMITH, S., *The Law of Public and Utilities Procurement*, Londres: Sweet and Maxwell, 2005.

AURIOL, E., "Corruption in procurement and public purchase", *International Journal of Industrial Organization*, Número 24, 2006, pp. 867-885.

BANCO MUNDIAL, *Guidelines. Procurement of goods, works and on consulting services*, Whashington, 2011.

CDTI, *Innodemanda*, Madrid, 2015.

COMISIÓN EUROPEA, *More research for Europe towards 3% of GDP*, Bruselas, 2002.

COMISIÓN EUROPEA, *Guide on dealing with innovative solutions in public procurement: 10 elements of good practice*, Bruselas, 2007.

COMISIÓN EUROPEA, *Lead market initiative to unlock innovative markets*, Bruselas, 2008.

COMISIÓN EUROPEA, *Estrategias Regionales y Nacionales para la Especialización Inteligente (RIS3)*, Bruselas, 2013.

COMISIÓN EUROPEA, *Reglamentos, Directivas y otros actos legislativos*, Recuperado el 14 de Marzo de 2015, de 2015: http://europa.eu/eu-law/decision-making/legal-acts/index_es.htm

COMISIÓN EUROPEA, *Ten Priorities*, Recuperado el 14 de abril de 2015 de http://ec.europa.eu/priorities/index_en.htm

COMISIÓN EUROPEA, *Europa. Síntesis de la legislación de la UE*, Recuperado el 18 de Abril de 2015: http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/amsterdam_treaty/a15000_es.htm

CONSEJO EUROPEO, *Lisbon European Council 23 and 24 March 2000: Presidency Conclusion*, Bruselas, 2000.

COTEC, *Impacto de la Regulación sobre la Innovación*, Madrid, 2014.

COTEC, *La compra pública de tecnología innovadora en TIC. Libro blanco*, Madrid, 2009.

DALPÉ, R., DEBRESSON, C., XIAPING, H., The public sector as first user of innovations, *Research Policy*, Número 21, Volumen 3, 1992, pp.251-263.

DE LA MORENA, J., *Evolución histórica de la contratación pública en España*, *Observatorio de Contratación Pública*, 2012.

EDLER, J., GEORGHIOU, L., "Public Procurement and Innovation. Resurrecting the demand side", *Research Policy*, Número 36, 2007, pp. 969-963.

EDLER, J., GEORGHIOU, L., UYARRA, E., YEOW, J., *Public Procurement for Innovation*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2015, pp.36-65.

EDQUIST, C., *The Swedish Paradox. Unexploited opportunities!*, Lund, 2010.

EDQUIST, C., HOMMEN, L., TSIPOURI, L., *Public Technology Procurement and Innovation*, London: Kluwer Academic Publishers, 2000, pp. 301-311.

EUROSTAT, *Smarter, greener, more inclusive? Indicators to support the Europe 2020 strategy 2015 edition*, Bruselas, 2015.

FERNÁNDEZ, J. M., *The EC Public Procurement Rules: A Critical Analysis*, Oxford: Clarendon Press, 2010.

GAVRAS, A., HOMMEN, L., ROLFSTAM, M., VASILEIADIS, N., MAVIS, M., SOUSA, L., *Procurement as an innovation instrument*, Heidelberg, 2010.

GERSTENFELD, A., "Government Regulation Effects on the Direction of Innovation: A Focus on Performance Standards", *IEEE Transaction on Engineering Management*, Vol. 24, 1977.

GREGERSEN, B., "Public sector participation in Innovation Systems", (Eds. Freeman, C y Lundvall, B. A.), *Small countries facing the technological revolution*, London, 1988, pp.262-278.

GREGERSEN, B., "The public sector as a pacer in national systems of innovation", (Ed. Lundvall B.A.), *National systems of innovation: towards a theory of innovation and interactive learning*, London, 1992, pp. 129-145.

HOUSE OF LORDS, *Public procurement as a tool to stimulate innovation*, Londres, 2011.

MINISTERIO DE CIENCIA E INNOVACIÓN, *Plan de Innovación 2010*, Madrid, 2009.

MINISTERIO DE CIENCIA E INNOVACIÓN, *Plan Estatal de Investigación Científica, Técnica e Innovación*, Madrid, 2010.

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y COMPETITIVIDAD, *Plan Estatal de Investigación Científica, Técnica e Innovación*, Madrid, 2013.

MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, *Borrador de Anteproyecto de Ley de Contratos del Sector Público, 17 de abril de 2015*, Madrid, 2015.

MOLERO, J. y MARTÍN, F. (Dir.), *Las compras públicas y la innovación en España*, COTEC, Madrid, 1988

MORENO MOLINA, J. A., *Transposición de las nuevas directivas sobre contratación pública*, Madrid, 2014.

OCDE, *Economic Surveys: Slovak Republic 2014. Public Procurement*, Nueva York, 2014.

OCDE, *Government at Glance 2015*, París, 2015.

OCDE, "Intelligent Demand: Policy Rationale, Design and Potential Benefits", *OECD Science, Technology and Industry Policy Papers*, Número 13, 2014.

OMC, *World Trade Organization. Agreement on Government Procurement*. Recuperado el 18 de Junio de 2015, de https://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/memobs_e.htm

PENNANEAC'H, B., "Demand-side innovation policies in France", (OCDE), *Demand-side innovation policies*, OCDE Publishing, 2011.

ROLFSTAM, M., *Public Procurement and Innovation*, Cheltenham, 2013.

ROTHWELL, R. y ZEGVELD, W., *Industrial Innovation and public policy*, Londres, 1981,

SÁNCHEZ, M. C., *A privatización da empresa pública española. Repercusión na economía galega*, Vigo: A nosa terra edicións, 2007.

UNCITRAL. *United Nations Commission on International Trade Law. Model Law on Public Procurement (2011)*, Recuperado el 18 de Junio de 2015, de http://www.uncitral.org/uncitral/en/uncitral_texts/procurement_infrastructure/2011Model.html

VENCE, X., *Crecimiento y políticas de innovación*, Madrid: Pirámide, 2010, pp. 19-59.

VERMEULEN, V., "Demand-side innovation policies in Flanders", (OCDE), *Demand-side innovation policies*, OCDE Publishing, 2011.