



DOCUMENTO DE POSICIONAMIENTO

COMPRA PÚBLICA DE INNOVACIÓN



NOVIEMBRE DE 2023

Ametiic
LA VOZ DE LA INDUSTRIA DIGITAL

50
aniversario
1973 - 2023

POSICIONAMIENTO SOBRE COMPRA PÚBLICA DE INNOVACIÓN

INTRODUCCIÓN Y CONTEXTO

Introducción

Para abordar un instrumento público de apoyo a la Innovación tan relevante como la CPI, AMETIC estableció en 2021 un Grupo de Trabajo (GT) de Compra Pública de Innovación (CPI) en el seno de su Comisión de Innovación para impulsar y promover la implementación efectiva de la CPI en España. La CPI se ha convertido en una estrategia clave para fomentar la innovación y el desarrollo tecnológico, permitiendo que el sector público colabore estrechamente con el sector privado para abordar desafíos complejos y promover soluciones innovadoras. Este grupo de trabajo, conformado por expertos de la industria digital, consultoras, centros tecnológicos y otros actores relevantes, desempeña un papel fundamental en el impulso y la difusión de las oportunidades que este instrumento presenta.

Motivación para la creación del GT

El Grupo de Trabajo de CPI de AMETIC se creó con varios objetivos. En primer lugar, busca sensibilizar a las empresas y al sector público sobre los beneficios de la CPI, destacando su potencial para impulsar la innovación de la tecnología, generar empleo de calidad y mejorar la eficiencia de los servicios públicos. En segundo lugar, con el fin de dar visibilidad a las diferentes iniciativas que provienen de agentes relevantes como CDTI o INCIBE, además de brindar orientación a las empresas respecto a la operativa en los procesos de CPI, promoviendo la participación exitosa en licitaciones públicas y facilitando la colaboración entre los actores involucrados.

Situación de la CPI en España

Es relevante poner en contexto que cada año en la UE, los organismos públicos gastan alrededor del 14% del PIB en contratación pública, unos 1,9 billones EUR. En el caso de España, el sector público gestiona mediante contratos en torno al 15% del PIB 168.000 millones.

Aunque este mecanismo es relativamente nuevo en nuestro país (Ley 30/ 2007) en otros países se viene aplicando desde hace décadas. La CPI ha ganado cada vez más relevancia en España en los últimos años. El gobierno y las entidades públicas han reconocido su potencial para impulsar la innovación y el desarrollo tecnológico en el país, y se han establecido políticas y marcos normativos para promover su implementación.

La Ley de Contratos del Sector Público en España incluye disposiciones específicas sobre CPI, en concreto, en la Ley 17/2022 del 5 de septiembre, por la que se modifica la Ley 14/2011 del 1 de junio, de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación, viene referenciada en el artículo 36 sexies. Esta ley promueve y regula la compra pública de innovación en las Administraciones Públicas con el objetivo de mejorar servicios públicos, dinamizar la economía, impulsar la transferencia de conocimiento, ahorrar costos y experimentar con políticas públicas. La compra puede ser de bienes o servicios innovadores no disponibles en el mercado o para investigar soluciones futuras. Se establecen dos modalidades: compra de tecnología innovadora y compra precomercial. La ley también designa al Ministerio de Ciencia e Innovación y al CDTI para desarrollar políticas y estrategias en este ámbito. Esto ha permitido una mayor flexibilidad en los procesos de contratación para facilitar la participación de empresas innovadoras.

Actualmente nos encontramos en un punto de inflexión muy relevante gracias a los Fondos Next Generation, al PRTR, y al programa plurianual FEDER 2021 - 2027. El Ministerio de Ciencia e Innovación a través de los fondos FID (Fomento de la Innovación a través de la Demanda), la Oficina de Compra Pública Innovadora de CDTI e INCIBE, además de diferentes iniciativas desde las CCAA, están abriendo diferentes procesos y oportunidades para nuestro sector.

Mecanismos claves que promueven el uso del instrumento

Resulta importante considerar que los proyectos de Compra Pública de Innovación pueden realizarse con fondos propios del organismo público (como ha realizado en parte la Agencia Gallega de Innovación – GAIN, el Ayuntamiento de Madrid o el Parque Tecnológico de Fuerteventura) o con fondos provenientes de otros mecanismos de financiación pública, especialmente provenientes de la UE. A continuación, se citan distintas fuentes de financiación de los proyectos de CPI:

a. Programas Nacionales

- Línea de Fomento de la Innovación desde el lado de la Demanda (FID) del Ministerio de Ciencia e Innovación (Financiado con fondos FEDER. Presupuesto FEDER 2021-2027 de 252 M€).
- Oficina de CPI de CDTI (OCPI). Financiación de proyecto de compra pública precomercial. Financiado con fondos FEDER y fondos NGUE. Presupuesto desplegado hasta 2023: 190 M€.
- Programa Innodemanda de CDTI.
- Otras iniciativas de compra pública de innovación en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia financiado con fondos NGUE.

b. Programas Regionales

- Programas regionales FEDER 2021-2027 que prevén inversiones en CPI: Andalucía, Castilla y León, Cataluña, Navarra, Murcia, Canarias, Baleares.
- Programas regionales específicos: Línea de financiación para el impulso de la CPI de la Agencia Valenciana de Innovación (AVI). Impulso de la oferta y la demanda, convocatoria anual.

c. Programas Europeos

- Horizonte Europa. 266M€ en WP 2021-2022. Algunos ejemplos de 2022:
 - CPP: Salud, TIC y espacio (50 M€)
 - RIA para CPP: I+D ciencia y tecnología (110 M€)
 - CPTI: Salud (15 M€)
 - CSA: Seguridad (2 M€)
 - Co-Fund: Ecosistemas innovadores (4,5 M€)

Teniendo en cuenta lo anteriormente descrito, el grupo de trabajo de CPI de AMETIC, considera necesario para la promoción y difusión de la Compra Pública de Innovación las siguientes cuestiones:

- a. En el contexto en el que nos situamos, y en vista del éxito de este instrumento como palanca de la innovación que se incluyen en las nuevas leyes de ciencia e innovación, contratación pública, y otros marcos de fomento a la I+D+i, se hace necesaria la labor del grupo de trabajo de AMETIC, para dar a conocer las bondades y oportunidades que se puede ofrecer a través de la CPI.
- b. Promover de forma natural integrar en el discurso de agentes públicos el uso de la CPI como herramienta y mecanismo del ecosistema de innovación.
- c. Agilizar los instrumentos y vehículos de ejecución de la CPI en la contratación pública innovadora para favorecer que el sector privado participe cada vez en mayor medida en estos procesos, como instrumento estratégico.

- d. Concienciar del uso del instrumento de CPI para abordar diferentes retos tecnológicos, y desarrollar proyectos tecnológicos innovadores en España.

ANALISIS DEL INSTRUMENTO

Beneficios/ puntos fuertes

La CPI es una gran oportunidad para alinear las necesidades del sector público con capacidades de I+D+i del ecosistema privado, solventando algunos déficits como:

- El proveedor no tiene los incentivos apropiados para invertir en esa “última milla” necesaria para llevar la solución a mercado, ya que no hay una demanda explícita que dé cobertura al riesgo de hacerlo.
- Por su parte, el comprador tampoco se decide a adquirir soluciones porque no encuentra en el mercado alternativas disponibles, adecuadas y económicamente viables para abordar los retos.

En los procesos de CPI, se puede decir que “*todos salen ganando*”:

Compradores (sector público):

- Optimización compra de bienes y servicios. Mejor coste/beneficio y mayor eficiencia.
- Cambio de la cultura. La innovación se integre en el día a día del empleado público.
- Mayor reconocimiento por parte de los ciudadanos.

Vendedores (sector privado):

- Abre puertas a nuevos clientes.
- Aporta un entorno real y permite co-creación.
- Promueve la innovación y escalabilidad.
- Permite compartir riesgos y beneficios.

Territorios y Sociedad

- Vector de desarrollo del tejido local, atracción de inversiones y grandes empresas.
- Fomento de la innovación abierta – mecanismos de consulta al mercado.

Aspectos de mejora

a. Royalties y coinversión

En la mayoría de los procesos de CPP la administración incluye la futura percepción de retornos económicos (royalties) derivados de la explotación de la solución desarrollada durante el correspondiente, conforme a lo establecido en el pliego y en la oferta económica.

A tales efectos, el adjudicatario deberá informar al comprador tras la ejecución y en el plazo que se establezca de las ventas netas obtenidas por la futura explotación del resultado comercial del servicio objeto del contrato, debiendo abonar los royalties ofertados en su caso, contra la emisión de factura correspondiente.

El importe máximo de estos royalties normalmente se corresponderá al importe efectivamente abonado por el comprador público a cada adjudicatario por los servicios realizados en el marco del presente contrato.

Esta obligación se entenderá cumplida: una vez se abone dicho importe máximo y subsidiariamente hayan transcurrido un plazo de tiempo determinado desde la certificación final del proyecto.

Estos retornos económicos son evaluables conjuntamente con el precio de la oferta (Criterios evaluables mediante fórmulas).

En muchas ocasiones, especialmente en los procesos de CPP puede ocurrir que los resultados de los proyectos no hayan alcanzado un TRL que les acerquen a la explotación comercial de la solución, las empresas todavía deben realizar importantes esfuerzos para poder aproximar el resultado alcanzado a una solución explotable comercialmente, por lo que consideramos se debería replantear la fórmula de cálculo de los retornos para aproximarlos más a la realidad de los diferentes procesos, temáticas y retos.

En la fase de propuesta las empresas ofrecen el porcentaje máximo de royalties para asegurar la puntuación máxima sobre este criterio. Al realizar todos los cálculos sobre una base incierta y que en el futuro no tendrá consecuencias, este parámetro carece de valor propio estratégico y decisivo a la hora de valorar la oferta.

Importante tener en cuenta el análisis de comparables tecnológicos para definir rangos de royalties de mercado, así como incluir la posibilidad de coinversión de forma combinada a los royalties, en la evaluación de parámetros evaluados automáticamente.

b. Garantía

El aportar la garantía definitiva exigible en los diferentes procesos de CPI supone un importante obstáculo para las entidades licitantes, especialmente las PYMES¹.

Por ello es importante contemplar la posibilidad de garantías en forma de seguro de caución o aval bancario, así como permitir a las PYMES la elección entre aportación de garantía o retención de este importe en las facturas del contrato hasta completar el importe total de la garantía.

c. Pago anticipado a la firma del contrato

En los procesos de CPP por fases selectivas, los respectivos pagos están condicionados al paso de las correspondientes fases y su certificación, lo cual conlleva a las empresas adjudicatarias a contar con capacidad financiera para asumir los gastos que conlleva la ejecución del proyecto (y en la mayoría de los casos contar con una póliza o línea de crédito o negociar una).

En el caso de las PYMES este hecho es un claro obstáculo y condicionante para acceder a los procesos de CPP, por lo que se propone la opción de anticipar al menos entre el 30 – 40% del contrato en cada una de las etapas.

La fase de preparación de la oferta constituye una pre-inversión importante por parte de la empresa licitadora y resulta una barrera de entrada a las pymes, que no suelen disponer de tantos recursos y margen de maniobra para preparar una oferta de este tipo. Es por ello que pocas pymes participan en CPIs solas, con participaciones prominentes en UTEs o liderando una UTE. Las empresas grandes son las que lideran la mayoría de CPPs, ya que tienen mayor flexibilidad y disponibilidad de recursos humanos

d. Plazos y proceso

Los plazos entre las Consultas Preliminares e Mercado (CPM) y la publicación de los pliegos son muy largos, lo cual complica la planificación por parte de los participantes y las expectativas de los mismos, e incluso puede ocurrir que los retos tecnológicos planteados ya no tengan sentido, por la posible superación tecnológica de estos.

¹ Cuando se trate de pequeña o mediana empresa, definida según lo establecido en el Reglamento (CE) nº 651/2014, de la Comisión, de 17 de junio de 2014, por el que se declaran determinadas categorías de ayuda compatibles con el mercado común en aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado y no estén controladas directa o indirectamente por otra empresa que no cumpla tales requisitos.
GT CPI – C. Innovación

En cambio, los plazos para la ejecución de los proyectos son excesivamente cortos para cumplir con los alcances esperados, especialmente para la realización de las pruebas necesarias y suficientes para testar la solución, lo cual puede conllevar a que en muchos casos el número de pruebas realizadas y los resultados obtenidos no sean todo lo deseables o esperados, que carezcan de representatividad y de suficientes casuísticas o incidencias que permitan valorar el impacto real a largo plazo.

Proponemos acortar los plazos entre la CPM y la publicación de la licitación, extender la fase inicial de diseño de la solución para permitir más intercambio entre compradores y ofertantes y habilitar un auténtico proceso de co-creación y ampliar la duración de la fase final de validación de la solución en los procesos de CPP. Así mismo, insistir en fomentar completar los procesos de CPP con procesos complementarios de CPTI, para poder evolucionar los prototipos más prometedores.

e. Entorno real y favorable para validación de los resultados del proceso de CPI

En los procesos de CPI, la administración pública debe comprometerse explícitamente a un entorno que sea real y favorable para validar el servicio y/o producto innovador, como por ejemplo número mínimo de usuarios, tamaño de los data set para el entrenamiento de modelos de inteligencia artificial, adecuación y permiso para la integración con los sistemas corporativos que permitan la interoperabilidad, perfil de los profesionales del sector para apoyo a la co-creación, etc.

f. Derechos de Propiedad Industrial e Intelectual (DPIs)

El reparto de los DPIs es un aspecto sensible en todo proceso de CPI, lo usual dentro de este mecanismo es que estos los retenga la empresa que desarrolla los bienes o servicios licitados. De esta manera, el incentivo para que la empresa innove es que sus expectativas de mercado serán más amplias. El comprador público, negocia derechos de uso gratuito sobre las tecnologías propietarias aportadas (background) y sobre los nuevos bienes y tecnologías desarrolladas en las condiciones más favorables, por ser el primer cliente, así como la revisión de condiciones si en el futuro otros clientes consiguen mejores prestaciones hasta igualar las mismas.

Es importante que de inicio en el documento regulador y posteriormente en el contrato se garantice que las condiciones que se incluyan sobre los derechos de uso por parte del comprador público sobre estos DPIs en ningún momento penalicen o menoscaben los derechos de la empresa que los ha desarrollado como titular de los mismos, especialmente los de explotación comercial.

Los derechos de acceso para los compradores públicos eventuales deberían estar acotadas a un período coherente con las intenciones de adquisición de la solución por los compradores, el plan de comercialización de la empresa adjudicataria y la caducidad tecnológica previsible.

Un tema que analizar en este ámbito, es el tratamiento de licencias de productos o pago por uso de servicios propios o de terceros como parte de una solución innovadora resultante del proceso de CPI.

g. Consideración de gastos elegibles a “precios de mercado”

En los procesos de CPI, el precio del contrato (oferta económica) se determina a “precios de mercado”, es decir al precio que una tercera parte independiente estaría dispuesta a pagar. Por ello es indispensable que en el documento regulador de la licitación se recoja que se entiende por “precios de mercado”, dado que genera confusión a la hora de su cálculo, especialmente en la determinación de la partida de personal.

Sobre AMETIC

Somos la Asociación representante del sector de la industria digital en España: desde pymes hasta grandes empresas globales de los ámbitos de Tecnologías de la Información, Telecomunicaciones, Industria Electrónica, Servicios y Contenidos Digitales, Transformación Digital, Tecnologías Habilitadoras, Banca, Energía, Sostenibilidad, etc.

La digitalización hoy no es solo una realidad, sino una prioridad. Nuestra Asociación trabaja por impulsar el desarrollo de una industria digital robusta e innovadora. Una industria que busca posicionar la competitividad de nuestro país a la cabeza en la carrera por la transformación digital y la adopción de las nuevas tecnologías. Un sector que apuesta por el crecimiento sostenido y sostenible, la digitalización y el talento de las generaciones futuras.

Nos avala una extensa experiencia, de cerca de 50 años en el sector, trabajando en beneficio de nuestros Asociados, con las Administraciones Públicas (tanto nacionales, como internacionales) y apoyando la internacionalización de nuestras empresas y la exportación de nuestra industria a mercados internacionales.

Nuestros Asociados constituyen una palanca real de desarrollo económico sostenible, que incrementan la competitividad de otros sectores, generan empleo de calidad, incrementan nuestra tasa de exportación y que revalorizan a nuestro país y a su industria digital.

Más información www.ametic.es innovacion@ametic.es

Agradecimientos

Para la elaboración de este documento hemos contado con varios de nuestros asociados a quienes agradecemos su implicación, bajo la coordinación de Incotec:

