

LA COMPRA PÚBLICA DE INNOVACIÓN  
EN LA CONTRATACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO

# LA COMPRA PÚBLICA DE INNOVACIÓN EN LA CONTRATACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO

Manual Práctico

Coordinador

Juan Antonio Carrillo Donaire

Autores

Babío de Pablos, Laura  
Carrillo Donaire, Juan Antonio  
Gómez Guzmán, Juan Carlos  
Mesa Vila, Manuel  
Millán Chacartegui, Carmen  
Montes Worboys, Francisco  
Tarancón Babío, Jesús

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

MADRID, 2019

Colección: ESTUDIOS Y DOCUMENTOS

FICHA CATALOGRÁFICA DEL  
CENTRO DE PUBLICACIONES DEL INAP

La COMPRA pública de innovación en la contratación del sector público : manual práctico / coordinador, Juan Antonio Carrillo Donaire ; autores, Babío de Pablos, Laura... [et al.]. – 1ª ed. – Madrid : Instituto Nacional de Administración Pública, 2019. – 174 p. : gráf. ; 24 cm. – (Colección ESTUDIOS Y DOCUMENTOS)

Bibliografía: p. 173-174

ISBN 978-84-7351-671-6 (formato papel). – ISBN 978-84-7351-672-3 (formato electrónico). – NIPO 278-19-002-7 (formato papel). – NIPO 278-19-004-8 (formato electrónico)

1. Administración pública-España-Manuales. 2. Contratos públicos-España-Manuales. I. Babío de Pablos, Laura. II. Carrillo Donaire, Juan Antonio, coord. III. Instituto Nacional de Administración Pública (España). IV. Serie

351.712.2(460):005.591.1(035)

Primera edición: marzo 2019

Catálogo general de publicaciones oficiales:  
<http://publicacionesoficiales.boe.es>

La actividad editorial del Instituto Nacional de Administración pública está reconocida por Scholarly Publishers Indicators in Humanities and Social Sciences (SPI) en las disciplinas de Ciencias Políticas y Derecho. El listado SPI es aceptado como listado de referencia por la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación (ANECA), por la Comisión Nacional Evaluadora de la Actividad Investigadora CNEAI y por la ANEP (Agencia Nacional de Evaluación y Prospectiva).

Queda prohibida, salvo excepción prevista en la ley, cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública y transformación de esta obra sin contar con autorización de los titulares de propiedad intelectual. La infracción de los derechos mencionados puede ser constitutiva de delito contra la propiedad intelectual (arts. 270 y sigs. del Código Penal).

Edita:  
INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA  
[www.inap.es](http://www.inap.es)

ISBN: 978-84-7351-671-6 (formato papel). – ISBN: 978-84-7351-672-3 (formato electrónico)  
NIPO: 278-19-002-7 (formato papel). – NIPO 278-19-004-8 (formato electrónico)  
Depósito Legal: M-10168-2019

Preimpresión: Dagaz Gráfica, s.l.u.  
Impresión: SAFEKAT

En esta publicación se ha utilizado papel reciclado libre de cloro de acuerdo con los criterios medioambientales de la contratación pública.

# ÍNDICE

<b>Presentación</b> .....	11
<b>Capítulo I. Concepto, sentido, objetivos y perspectivas de la compra pública de innovación</b> .....	15
1. La compra pública de innovación. ....	15
1.1. ¿Qué es la compra pública de innovación? .....	15
1.2. Las políticas activas de innovación: ámbito internacional, europeo y español. ....	20
1.2.1. Ámbito internacional. ....	20
1.2.2. Ámbito europeo. ....	22
1.2.3. Ámbito nacional .....	24
1.3. La compra pública de innovación en las Directivas europeas sobre contratación pública: la contratación pública como política sustantiva al servicio de las políticas de I+D+i .....	26
1.4. Oportunidades y ventajas de la compra pública de innovación .....	28
2. Modalidades de la compra pública de innovación. ....	30
2.1. La compra pública pre-comercial .....	30
2.1.1. Marco jurídico .....	30
2.1.2. Características .....	33
2.2. La compra pública de tecnología innovadora .....	34
2.2.1. Marco jurídico y procedimental .....	34
2.3. Consideraciones jurídicas comunes para las modalidades de CPI que requieren un tratamiento diferenciado de determinados principios de la contratación pública .....	36

2.3.1. El problema de la confidencialidad en torno a la I+D+i . . . . .	37
2.3.2. El reparto de beneficios y riesgos en los contratos de CPI . . . . .	41
<b>Capítulo II. Fases de las licitaciones de compra pública de tecnología innovadora . . . . .</b>	<b>49</b>
Introducción . . . . .	49
1. Fase preliminar . . . . .	50
1.1. Consultas preliminares al mercado . . . . .	52
1.2. Mapas de demanda temprana . . . . .	57
2. Preparación de licitaciones de CPTI. . . . .	58
2.1. Aprobación del expediente. . . . .	58
2.2. La elección del procedimiento de adjudicación . . . . .	59
2.3. Los Pliegos . . . . .	62
2.4. Delimitación del objeto del contrato . . . . .	64
2.5. Requisitos de solvencia . . . . .	65
2.6. Criterios de adjudicación . . . . .	66
2.7. El tratamiento de la confidencialidad . . . . .	67
3. En especial, el procedimiento de Asociación para la Innovación . . . . .	69
3.1. Introducción . . . . .	69
3.2. La regulación de la Asociación para la Innovación en la cuarta generación de Directivas de contratación pública . . . . .	71
3.3. La transposición a la legislación española. . . . .	76
3.4. El procedimiento de Asociación para la Innovación en la LCSP. . . . .	78
3.4.1. Trabajos previos . . . . .	79
3.4.2. El procedimiento en sí de licitación . . . . .	82
3.4.3. La adquisición de los productos resultantes. . . . .	87
<b>Capítulo III. Los aspectos técnicos y económicos de los contratos de compra pública de innovación . . . . .</b>	<b>89</b>
1. Aspectos técnicos . . . . .	89
1.1. La importancia de abordar la compra pública de innovación como un proyecto específico que ha de planificarse con gran antelación y conforme a una metodología propia. . . . .	89
1.1.1. Planificación del proyecto: definición de estrategia, plan de trabajo e hitos. . . . .	90

1.1.2.	Elección del equipo de trabajo y asignación de responsabilidades .....	94
1.2.	Análisis del mercado y comunicación con los agentes...	96
1.2.1.	Identificación, definición y comunicación adecuada de las necesidades por parte de la Administración Pública (requerimientos funcionales y de rendimiento del producto deseado) .....	96
1.2.2.	Identificación de requisitos no-técnicos del producto .....	99
1.2.3.	Análisis de las soluciones que puede aportar el mercado y su nivel de madurez. Conocimiento del estado del arte de la tecnología .....	101
1.2.4.	Comunicación eficiente y temprana de las necesidades a los agentes del mercado.....	103
1.3.	Implementación del proyecto.....	106
1.3.1.	Lanzamiento y seguimiento del proyecto. Detección de desviaciones y acciones correctoras .....	106
1.3.2.	Evaluación del impacto del proyecto .....	111
1.3.3.	Comunicación de resultados .....	112
1.3.4.	Involucración del usuario final de la solución innovadora a lo largo de la vida del proyecto.....	112
2.	Aspectos económicos de la compra pública innovadora.....	113
2.1.	Introducción .....	113
2.2.	Principales características económicas diferenciales de la CPI .....	116
2.2.1.	Contrataciones de «libro abierto».....	116
2.2.2.	Costes reembolsables .....	119
2.3.	Análisis económico del mercado .....	123
2.4.	Procedimientos .....	125
2.5.	Perspectiva económica de la gestión del riesgo derivado del objeto del contrato .....	128
2.5.1.	El riesgo de control interno .....	129
2.5.2.	El riesgo financiero.....	130
2.6.	El precio y su determinación en la CPI.....	133
2.7.	Licitación de CPI con negociaciones.....	136
2.7.1.	Influencias externas a la negociación.....	137
2.7.2.	Instalaciones o servicios proporcionados por la entidad pública contratante .....	138
2.7.3.	Elementos de la negociación .....	138
2.7.4.	La confianza en los datos de costes .....	138

2.7.5. Algunos aspectos concretos del coste en la negociación . . . . .	140
2.8. Separación de costes recurrentes y no recurrentes . . . . .	140
2.9. Incentivos por el ahorro de costes . . . . .	141
2.10. Metodología de cálculo del beneficio . . . . .	142
2.11. Ofertas con base en los costes y criterio de valoración . .	143
2.11.1. Presentación de ofertas en CPI . . . . .	143
2.11.2. Criterio de adjudicación en una CPI basado en los costes . . . . .	144
2.12. Establecimiento del precio cierto definitivo en una CPI. .	147
2.12.1. Procedimiento para determinar el precio definitivo. . . . .	147
2.12.2. Norma de costes . . . . .	148
2.12.3. Composición del coste de los contratos de CPI. . .	150
2.12.4. Determinación de la admisibilidad . . . . .	151
2.12.5. Determinación de la razonabilidad . . . . .	151
2.12.6. Determinación de la afectabilidad o imputabilidad	152
2.13. Cláusula de «auditoría de contratos» . . . . .	153
<b>Capítulo IV. La financiación pública de la compra pública de tecnología innovadora . . . . .</b>	<b>159</b>
1. Programas de ayuda a la compra pública de tecnología innovadora . . . . .	159
1.1. ¿Qué proyectos pueden ser financiados? . . . . .	161
2. El apoyo financiero a la compra pública de innovación . . . . .	162
2.1. Horizonte 2020 (H2020) . . . . .	162
2.2. Estrategia Estatal de Innovación . . . . .	163
2.3. Estrategia 2020 para el Impulso y Consolidación de la CPI en la Administración Pública de la Junta de Andalucía . .	165
3. Instrumentos de financiación para el modelo de contratación CPI. . . . .	168
3.1. Convenios Compra Pública Innovadora (FID). Fomento de la Innovación desde la Demanda y de la Compra Pública Innovadora (CPI). . . . .	169
3.2. Programa INNODEMANDA . . . . .	171
<b>Referencias bibliográficas básicas. . . . .</b>	<b>173</b>