

# Aversión al riesgo y falta de cultura, los problemas que impiden el auge de la compra pública innovadora.

La administración, de cualquier nivel, anuncia sus necesidades, dialoga con las empresas y establece un contrato para que se desarrolle un producto innovador que tendrá al organismo público como primer cliente. Otro de los problemas es que cada organismo público quiere su cuota de compras y la demanda no se agrega, es decir, que no se juntan para satisfacer una necesidad común.

Iván Fernández

20/07/2019 - 21:27h



EFE

Ciberseguridad, gestión de residuos, desarrollo digital o innovaciones en materia de sanidad son algunas de las áreas en las que las distintas administraciones del Estado no encuentran en el mercado los bienes o servicios necesarios para cubrir sus necesidades. Con la idea de convertir esta necesidad en una oportunidad se creó la [compra pública innovadora](#) (CPI). Un tipo de contrato público que se impulsó con la directiva europea 24/2014, que ponía por primera vez en relación la contratación pública por parte de cualquier organismo público con la innovación como un elemento transversal. En el ámbito nacional se transpuso en el 2017 en la ley de contratos de servicio público.

"En Estados Unidos es una clave para explicar el desarrollo del país, un ejemplo es el programa Apolo que llevó el hombre a la luna o la llegada de internet", afirma Jorge Barrero, director general de la fundación COTEC. "Detrás de los grandes saltos tecnológicos siempre ha estado el sector público, sobre todo por herramientas de este tipo. No tanto con la aproximación europea de subvención directa o incentivos fiscales", afirma. En la misma línea se muestra Luis Cueto, excoordinador general de la alcaldía de Madrid con Manuela Carmena y alto funcionario: "Europa es un poco imbécil, se centran en no competir entre alemanes e italianos y mientras nos van a comer los chinos". Las compras públicas representan un 20% del PIB, y Barrero se pregunta que pasaría con que solo el 10% fueran compras públicas innovadoras. "¡Se duplicaría el presupuesto en I+d+i!", exclama.

Para Javier Mena Sanz, coordinador científico del [proyecto Clamber de Castilla-La Mancha](#), es una herramienta para cuando se sabe dónde se quiere llegar, pero no cómo. Pone como ejemplo, el uso del glifosato por el ministerio de Fomento para limpiar las cunetas de la carretera. El herbicida ha sido considerado como muy tóxico y ahora necesitan encontrar una alternativa. Además, destaca las bondades de este tipo de licitación, "te permite jugar con los parámetros, no está tan encorsetado como las subvenciones".

Desde la [Federación Española de Municipios y Provincias \(FEMP\)](#) consideran que la herramienta da respuesta a muchas de las necesidades que surgen en el ámbito municipal y que requieren una respuesta diferente, incorporando bienes y servicios innovadores. Para la [Agencia Gallega de Innovación \(GAIN\)](#), una de las instituciones pioneras y más activas en la utilización de la CPI, es un "factor esencial para conseguir una mayor racionalización del gasto público y un instrumento clave de estímulo del tejido productivo". Mientras que desde la [Agencia Valenciana de la Innovación \(AVI\)](#), la califican como un eje estratégico de su acción, aunque opinan que es una herramienta más, ni mejor ni peor que las subvenciones o préstamos.

## Innovación desde cero o en la última fase de desarrollo

Esta manera de entender la contratación como un motor de desarrollo sostenible tiene dos modalidades. La compra pública de tecnología innovadora (CPTI), mediante la cual se adquieren servicios o bienes innovadores que se encuentran en la fase final de desarrollo y se puedan implementar en la administración en un tiempo razonable. Y la compra pública precomercial (CPP), con una fase de desarrollo más longeva, en la que la I+d+i atiende a una necesidad futura del estado y donde se comparten los riesgos y beneficios con la empresa.

"En la CPP no compras nada más que un piloto, es una adquisición de conocimiento ya que puede que funcione o puede que no", explica Cueto. En caso de que funcione se inicia una segunda fase de producción. En cuanto a la CPTI, Cueto lo resume en "si no funciona no te pago", ya que las reglas están mucho más alineadas a la ley de contratos públicos. En el caso de la biorrefinería Clamber, emitieron una licitación para conseguir revalorizar los residuos de Castilla La-Mancha mediante una CPP. Les dieron de plazo 9 meses a las empresas, las cuales no tenían que dar explicaciones de costes, solo presentar el producto final.

La financiación puede encajarse solamente dentro del presupuesto de la administración que emita la licitación o estar cofinanciado por el Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades. Mediante la línea de financiación

FIB, el organismo gestiona 301 millones de euros del Fondo Europeo para el Desarrollo Regional adjudicados para el periodo de programación 2014-2020. "Hasta mayo de este año se han ejecutado casi 200 millones", aseguran fuentes del ministerio, quienes detallan que su función es impulsar el uso de la CPI y que finalmente nadie reclame su ayuda.

## Organismos públicos desunidos

Uno de los principales problemas, es que cada organismo quiere su cuota de compras y la demanda no se agrega, es decir, que no se juntan para satisfacer una necesidad común. "Si cada hospital de España quiere tener su parcela de compras, no se va a producir ningún cambio disruptivo", comenta Barrero. Desde el ministerio aseguran que a aquellos proyectos que reclamen cofinanciación les exigen que realicen un despliegue para que llegue a otras entidades, pero si la CPI la realiza una entidad a cargo de su propio presupuesto no pueden garantizar ese despliegue.

Desde la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) han creado una Central de Contratación para agregar las necesidades de las entidades locales. "Ofreceremos en unos meses, un acompañamiento a las Entidades Locales para que, aprovechando que muchos de sus problemas y/o necesidades son comunes, puedan utilizar la CPI para identificar las áreas de oportunidad en las que puedan planificar su demanda futura de productos y servicios innovadores", afirman.

En la posición contraria se muestra Cueto, "la centralización acaba siendo una burocracia más, tener que pasar por un tercer filtro que no conoce bien las peculiaridades de la ciudad o comunidad no es lo más acertado. Hay que estimular que la gente se copie, conozcan las innovaciones y para ello si estaría bien impulsar las redes de ciudades, ayuntamientos, administraciones o interventores, que son quien realizan los pliegos de contratación".

## ¿Los funcionarios están preparados para usar la CPI?

La complejidad del proceso y el riesgo que representa es otro de los factores que aleja el uso de esta herramienta por parte de los funcionarios de las

distintas administraciones. "Entraña un cierto riesgo y en la administración se asume mal, no es lo mismo que comprar sillas y mesas. Es un proceso largo, con equipos multidisciplinares", afirman desde el ministerio. En el mismo sentido se muestra Mena, "se requiere un perfil muy técnico desde el órgano de contratación, al inicio del proceso y con el seguimiento posterior". Desde la FEMP también lo identifican como uno de los principales problemas: "falta capacidad ejecutiva para iniciar procesos de CPI, sobre todo, si pensamos en administraciones medianas o pequeñas".

Cueto también reconoce la complejidad, pero no comparte que las responsabilidades sean del trabajador público. "El funcionario no tiene por qué saber de hidromecánica ni física cuántica, tiene que hablar con expertos en la materia que se trate", comenta. "No tienes que ser un mago que en tu despacho te imagines todo, tienes que hablar con las empresas y preguntarle: ¿tú esto lo sabes hacer? es que funciona fatal, ¿qué solución y condiciones me ofreces? Luego sacas el pliego con lo que más te ha gustado de las empresas que has hablado", explica el ex número dos del Ayuntamiento de Madrid. Desde el ministerio apuntan que "hay falta de cultura administrativa en materia de innovación, pero con el tiempo la gente se acabará subiendo al carro".

Un ejemplo de consulta es el proceso que está viviendo el ayuntamiento valenciano de Alboraya. Tenían dos necesidades a cubrir: la mejora de la productividad de los cultivos de chufas y la gestión ecológica de los plásticos de origen agrícola. En 2018 crearon un equipo de siete miembros, con el teniente alcalde incluido y técnicos de medioambiente, para establecer una consulta preliminar al mercado. Obtuvieron una gran acogida y junto con el consejo regulador de la chufa acotaron más los pliegos y están a punto de lanzar la licitación.

## ¿Qué ocurre con la propiedad intelectual?

"Es uno de los temas más delicados en este tipo de licitación", apunta Cesar Bonilla de la consultora especializada F. Iniciativas. En cada proyecto, el porcentaje que la administración adquiere del producto innovador varía.

"Puede exigirte desde el 100% al 10%, eso se negocia en la fase precomercial y variará en función de en qué punto se encuentre el desarrollo del producto", apunta Bonilla.

"La propiedad intelectual, la ley española obliga a que siempre se le reconozca al inventor, pero la propiedad industrial se regula en los pliegos de la licitación. En muchos pliegos dan puntos si tu compartes la propiedad industrial, porque si luego se vende a otros, una parte vuelve a la administración, más allá de un 15% no se suele dar, porque no es muy atractivo para las empresas", comenta Cueto.

En el caso de la biorrefinería Clamber, la propiedad industrial se repartió al 50%, y si las empresas deciden utilizar la tecnología en otra planta deberán pagar los *royalties* (pagos que se deben dar al poseedor de derechos de autor de un producto a cambio de su explotación) a la administración. "De momento ninguna lo ha desarrollado a escala industrial", afirma Javier Mena, coordinador científico de la planta.

## La Xunta de Galicia, pionera en innovación

Una de las Comunidades Autónomas pioneras en el uso de la CPI es Galicia, en el anterior período financiero (2007-2013) la comunidad gallega ejecutó el 40% (112 millones de euros) de toda la CPI que se contrató en España (293 millones). El encargado de gestionar la compra innovadora en esta región es la Agencia Gallega de Innovación (Gain), la cual ha recibido por su labor el Premio Nacional de Innovación 2016 en la modalidad de CPI gracias a la Civil UAVs Initiative (Lugo), así como en 2013 por los programas del Servicio Galego de Saúde (SERGAS) [InnovaSaúde](#) y [Hospital 2050](#).

Los incendios son uno de los principales problemas a los que se enfrenta Galicia cada año, y desde la Xunta destacan que se llevaron a cabo dos proyectos innovadores para intentar mitigar el problema. Mediante el uso de la CPI se ha adaptado un sistema para localizar personas desaparecidas para ser usado en plataformas aéreas como el Lúa y Lumes, que luchan contra los incendios. También se ha diseñado un sistema experto de monitorización de la



flota aérea que ayuda en la toma de decisiones en operaciones de extinción de incendios, desarrollado por Babcock, con la participación de las empresas Soldatec, Itmati, Coremain, Cinfo, Veoline y Pildo.