

EAPC - Aprofundim en matèria de contractació del sector públic



Comprar innovació és assequible per a tots els òrgans de contractació

10-07-2019

La innovació és un dels eixos de l'estratègia Europa 2020 per a un creixement intel·ligent, sostenible i integrador, que busca desenvolupar una economia basada en el coneixement i la innovació i considera la contractació pública una eina d'una gran importància per assolir aquests objectius.

Amb les noves directives 2014/23 i 2014/24 s'aposta per una orientació estratègica de la contractació, i s'enfoca la compra pública com un mitjà per assolir objectius de caràcter social, ambiental i d'innovació. Concretament, l'article 2.1.22 de la Directiva 2014/24/UE defineix *innovació* com "la introducció d'un producte, servei o procés nous o significativament millorats, que incloguin, encara que no es limita només a aquests, els processos de producció, edificació o construcció, un nou mètode de comercialització o un nou mètode d'organització de pràctiques empresarials, organització dels llocs de treball o de les relacions exteriors, entre d'altres amb l'objectiu d'ajudar a resoldre desafiaments de la societat i donar suport a l'estratègia Europa 2020 per a un creixement intel·ligent, sostenible i integrador".

La Llei de contractes del sector públic, en el preàmbul, deixa clar que vol que la contractació pública serveixi com a instrument per implantar polítiques d'innovació. Estableix per als contractes públics consideracions de tipus social, ambiental i d'innovació que es poden incloure tant en dissenyar criteris d'adjudicació com criteris qualitius per avaluar la millor relació qualitat-preu, com a condicions especials d'execució -en aquest cas, la llei imposa l'obligació a l'òrgan de contractació d'establir en el plec almenys una de les condicions especials d'execució de tipus ambiental, social o relatives a la innovació. Amb la idea d'afavorir les empreses més innovadores, destaca especialment la introducció del nou procediment d'associació per a la innovació, el qual s'ha establert expressament per als casos en què sigui necessari efectuar activitats de recerca i desenvolupament respecte d'obres, serveis i productes innovadors, per a l'adquisició posterior per l'Administració. Es tracta, per tant, de supòsits en què les solucions disponibles al mercat no satisfacin les necessitats de l'òrgan de contractació.

El Govern de la Generalitat ha aprovat en data 11 de juny de 2019 l'[Acord per a l'impuls de la compra pública estratègica d'innovació en l'àmbit de l'Administració de la Generalitat de Catalunya i el seu sector públic](#) per impulsar la compra pública estratègica d'innovació com un dels eixos principals de les polítiques de contractació pública de l'Administració de la Generalitat de Catalunya i del seu sector públic, i aprova també la **Guia de compra pública d'innovació**.

Tot i això, la gran majoria d'òrgans de contractació consideren que la compra pública d'innovació no encaixa en la seva activitat contractual i que és un procediment llarg i costós, i per aquests motius no es plantegen comprar innovació.

1. Què és contractar innovació

Contractar innovació és **adquirir un producte nou o millorat, adquirir noves i millors maneres de fer les coses** que ens condueixin a **obtenir uns millors resultats**, que poden ser: obtenir una prestació millor dels serveis públics, millores en el confort i la productivitat d'una obra, reduccions en l'impacte ambiental, estalvi de costos de manera immediata o a llarg termini, etc.

Amb la compra pública d'innovació podem vèncer l'espai que separa els processos i la tecnologia més d'avantguarda dels usuaris del sector públic que se'n podrien beneficiar.

Erròniament s'associa innovació a tecnologia, a grans contractes per adquirir productes inexistents i a projectes europeus, però el primer que ha de quedar clar és que la compra pública d'innovació no és només això i pot ser una compra simple i accessible per a tots els òrgans de contractació.

Així doncs, per adquirir innovació no cal efectuar uns plecs de prescripcions tècniques molt elaborats i complicats, ni tampoc dissenyar un procediment d'associació per a la innovació, sinó que actuacions senzilles, com poden ser incloure als plecs criteris relacionats amb la innovació, ja ens portaran a poder adquirir solucions innovadores.

2. Què és voler comprar a través de la necessitat

Una de les claus per poder plantejar una licitació amb innovació és **saber identificar les necessitats** i això que pot semblar fàcil no ho és perquè generalment repliquem els contractes definint l'objecte de la mateixa manera, demanant les mateixes coses o aprofitant fins i tot els mateixos plecs. Cal fer el canvi de mentalitat i **avaluar les necessitats de compra des de la perspectiva de la innovació**.

Aquesta avaluació la podem fer identificant serveis que potser no s'estan prestant d'una manera òptima i comporten una despesa molt elevada i/o els usuaris no n'estan contents, identificant contractes de subministraments que pel fet de requerir un manteniment continuat podrien passar a convertir-se en contractes de serveis, etc. En definitiva, **s'han d'identificar problemes per poder demanar al mercat solucions**.

Per aconseguir alguna solució que sigui innovadora a les necessitats que tenim, els licitadors l'han de poder oferir, i per això és imprescindible que als plecs no es descriuï el producte o servei que volem d'una manera detallada sinó que passem a definir quines necessitats volem cobrir amb el

contracte, els objectius o els rendiments a assolir. És important descriure què necessitem i no què volem; un exemple entenedor seria que si jo demano 100 cadires, em subministraran cadires, però si demano "coses per seure" em poden subministrar cadires o altres coses innovadores.

Evidentment serà difícil que passem de fer licitacions amb objectes molt concrets i plecs amb descripcions perfectament detallades a licitacions amb uns plecs amb especificacions funcionals i objectes oberts, però podem començar introduint als plecs alguna mesura d'innovació i a poc a poc anar augmentant la proporció a mesura que ens sentim més segurs i comprovem que n'obtenim millors resultats.

3. Recomanacions per dissenyar els plecs de clàusules d'innovació

La compra pública d'innovació no és un procediment concret, ni ha de seguir una metodologia determinada, sinó que és una compra que engloba diferents actuacions que pot fer qualsevol òrgan de contractació, que comportaran un impuls, més gran o més petit, al mercat per innovar.

Com hem vist, podem atraure la innovació amb la inclusió d'algunes mesures als plecs amb independència del procediment escollit per adjudicar el contracte, ja que **des de tots els procediments podem arribar a aconseguir comprar innovació**. No cal tramitar un diàleg competitiu o una associació per a la innovació, si no és que siguin els procediments més adients per al cas concret que licitem.

Els plecs d'una compra pública d'innovació no han de descriure detalladament el producte o servei objecte del contracte, sinó que únicament han de definir les necessitats que es volen cobrir i els objectius o els rendiments que es volen assolir, han de demanar una solució però no prescriure-la i han de donar espai als licitadors per proposar idees i estar oberts a la presentació de diferents alternatives. Això no vol dir que si ho considerem necessari es pugui definir part del producte o servei i només deixar-ne una part sense concretar, i descriure únicament les necessitats que tenim.

3.1 Com introduïm la innovació als plecs?

- **En l'objecte del contracte:** aquest ha de quedar obert perquè els licitadors presentin diferents propostes per cobrir les necessitats especificades.
- Permetre als licitadors la presentació de **variants**.
- **En els criteris d'adjudicació:** els criteris d'adjudicació per valorar la innovació s'han d'incloure als plecs en funció del pes màxim que es vulgui donar a la innovació respecte a la valoració màxima de les ofertes. Obligatòriament, per valorar la innovació cal prendre en consideració criteris diferents al preu i donar prioritat a la qualitat. Si només atenem al preu, les solucions innovadores poden tendir a ser més cares però això no vol dir que el cost sigui més elevat, per això, en la compra d'innovació juntament amb el preu s'ha de considerar el conjunt de costos del cicle de vida de l'objecte del contracte.
- **Plecs de prescripcions tècniques:** cal establir uns requisits mínims descriptius i la resta en termes d'exigències funcionals, d'aquesta manera les empreses tindran flexibilitat per presentar solucions i assolir un rendiment òptim. Les especificacions tècniques formulades en aquests

termes són les que descriuen la funció, l'objectiu o el rendiment que es vol assolir i no especifiquen un producte o servei concret. S'haurien de redactar **pensant més en el resultat que en la solució concreta.**

- **Condicions d'execució:** es poden incloure condicions d'execució favorables a la innovació. Si s'adjudica el contracte en termes de qualitat i rendiments, però no s'hi estableixen condicions especials d'execució i no es poden penalitzar els incompliments, es corre el risc d'acabar perdent l'oportunitat d'obtenir una solució innovadora.

4. Consulta preliminar del mercat: una eina sovint necessària per comprar innovació

La compra pública d'innovació moltes vegades ens porta davant d'un mercat totalment desconegut i això fa que tinguem dificultats per poder elaborar els plecs i determinar els preus. Per això, cal establir un diàleg d'intercanvi amb els operadors econòmics utilitzant la figura de les consultes preliminars del mercat (CPM). Aquestes consultes ens serveixen per obtenir dades reals sobre quin és el mercat en el sector que ens interessa contractar, quines són les capacitats dels proveïdors actuals i quina és l'evolució dels preus.

Encara que la CPM és una peça clau en la compra pública d'innovació, no és imprescindible, i podem perfectament licitar un contracte amb innovació i no fer prèviament una CPM. Hem de valorar-ne la conveniència real per a cada cas concret, atès que preparar una CPM, dissenyar-ne la metodologia i dur-la a terme és un procés llarg i costós i moltes vegades es fa sense necessitat i sense saber gaire bé què en volem obtenir -i seria una pèrdua de temps per a tots.

Pot ser necessari efectuar-la en els supòsits següents:

- Necessitem recaptar informació per poder elaborar uns bons plecs.
- Volem saber si la licitació que estem pensant dur a terme és factible des del punt de vista tècnic i/o financer i si és operativa atenent a l'estructura del mercat actual.
- No sabem si hi ha prou empreses al mercat que puguin satisfer la demanda.
- No tenim coneixements suficients per saber si hi ha una solució al problema o necessitat que tenim i com d'allunyada està del mercat.
- Per determinar-ne el preu màxim.

Si necessiteu informació per dissenyar la consulta podeu consultar aquest [apunt](#) i l'informe "[Les consultes preliminars del mercat. Definició i metodologia](#)", emès per la Direcció General de Contractació Pública.

5. Quin procediment d'adjudicació hem d'utilitzar per comprar innovació

Per decidir quin procediment hem d'utilitzar es poden tenir en compte, entre d'altres, els factors següents:

- El nivell de coneixement del mercat.
- El nombre de proveïdors potencials i l'estructura del mercat.
- El termini i els recursos de què es disposen per a la contractació.
- Si en el mercat està disponible la solució que volem.

- Si cal fer prèviament treballs de recerca i desenvolupament.
- La necessitat d'adquirir una solució a escala comercial més enllà d'un prototip.
- Només volem que ens dissenyin un prototip.

Depenent del grau d'innovació de la licitació, és imprescindible dialogar amb els licitadors, però hi ha altres casos en els quals no caldrà. Cal tenir present que els procediments que permeten un àmbit més ampli d'interacció i diàleg entre l'òrgan de contractació i el mercat a vegades són els més adients per a la innovació, però, com ja s'ha dit, mitjançant tots els procediments de contractació, obert, restringit, licitació amb negociació, diàleg competitiu i associació per a la innovació, podem impulsar la innovació.

En conclusió, la compra pública d'innovació no ha de ser complicada si s'avaluen les necessitats i es treballa en la definició per recollir amb més detall quines problemàtiques tenim i quin objecte perseguim amb el contracte que licitem, si incloem als plecs mesures per fomentar la innovació i si cal que ens ajudem amb les consultes preliminars al mercat. Podem adquirir innovació mitjançant qualsevol procediment ordinari i ha de resultar possible per a qualsevol òrgan de contractació.

Per ajudar-vos en la contractació pública en matèria d'innovació podeu consultar la [Guia per a la compra pública d'innovació](#) en l'àmbit de la Generalitat de Catalunya i el seu sector públic, annexa a l'acord de Govern esmentat, que aporta un conjunt de pautes i recomanacions orientades a facilitar als òrgans de contractació la tasca d'incorporar la innovació en els procediments de licitació.



Èlia Vilaseca Arqués

Responsable del programa temporal de seguiment de l'Estratègia catalana de millora de la compra pública