

***La compra pública de innovación en la contratación del sector público.* Juan Antonio Carrillo Donaire (coordinador), Colección Estudios y Documentos, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), Madrid, 2019, 174 págs.**

La compra pública de innovación (CPI) es una novedosa medida de fomento orientada a que las Administraciones adquieran productos y servicios que aún no existen en el mercado (o que mejoran los existentes) para cubrir sus necesidades con las soluciones tecnológicas e innovadoras que se adaptan de forma más eficiente y sostenible a las necesidades públicas. A través de esta modalidad de compra pública se pretende una doble finalidad: de un lado, fomentar la actividad innovadora e investigadora de las empresas y contratistas desde el lado de la demanda pública, por considerarse la I+D+i un factor estratégico de competitividad; y, de otro lado, mejorar la prestación de los servicios públicos, tanto su calidad como el nivel de satisfacción de la ciudadanía. Con este doble objetivo, las Directivas de contratos de “cuarta generación”, y muy particularmente la Directiva 2014/24/UE, apuestan por la CPI como fórmula idónea para fomentar la innovación en esos términos. La Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público (LCSP) incorpora un conjunto de novedades, tanto en los procedimientos de contratación como la consecución de los objetivos contractuales, que brindan una oportunidad a la CPI dentro del esquema nacional de contratos públicos.

La CPI no sigue las pautas ordinarias de la contratación pública. En estos casos, tanto la preparación y adjudicación del contrato como su ejecución han de adaptarse a una forma de comprar que se basa en unas premisas completamente nuevas, que en buena medida cuestionan los principios clásicos de la contratación: objeto cierto, precio determinado, inmediatez y corto plazo, riesgo y ventura del empresario, etc., evolucionado hacia modelos en los que prima la negociación con el mercado y el reparto de riesgos ante la incertidumbre que inevitablemente supone adquisición de innovación y la apuesta por la investigación aplicada.

Así, la peculiaridad de las prescripciones técnicas de los Pliegos para comprar algo inexistente o mejorable requiere adaptar la cultura de la innovación por la vía de las funcionalidades y del rendimiento previsible y futuro de algo que se pretende crear o mejorar para luego comprarlo, y que habrá de testarse en un modelo de prueba-error con medición del grado de éxito. En la selección del contratista también se prevén fases de definición progresiva del objeto del contrato (pues, en puridad, éste no está definido en los Pliegos), y del propio precio; así como de eliminación progresiva de ofertas y adjudicatarios que, no obstante, pueden ser objeto de retribución parcial si la innovación aportada es considerada o ha representado algún elemento relevante para la solución final. Todas esas peculiaridades requieren un procedimiento de adjudicación adaptado a las mismas, que la Directiva y la LCSP llaman “asociación

para la innovación”. Finalmente, en la ejecución del contrato tampoco pueden jugar del mismo modo las garantías de la contratación pública; en particular las relativas al riesgo y ventura del contratista, al grado de cumplimiento del objeto del contrato, a la confidencialidad de la información o al reparto equitativo de los riesgos y los beneficios entre la Administración adjudicadora y el contratista. La alteración del riesgo y ventura empresarial no sólo consiste en que la Administración contratante asuma conjuntamente las cargas imprevisibles de la CPI, sino que también incluye la distribución de los beneficios resultantes en base al principio de libertad de pactos. Y todo ello por la presencia transversal y permanente del elemento capital de la innovación en este tipo de contratos.

En definitiva, el éxito de la CPI reside en el equilibrio de fuerzas en que las empresas vean a la Administración como un socio fiable para emprender proyectos innovadores y viceversa. El comprador público, modulando la idea de prerrogativa, tendrá que posicionarse como un socio dispuesto a negociar cada uno de los aspectos dimanantes de la contratación de innovación. Todos estos factores obligan a un cambio de mentalidad de la Administración y en los gestores públicos a favor de una I+D+i europea realmente competitiva.

No es un reto pequeño, porque de todos es sabido que ningún cambio de mentalidad en la gestión pública está exento de inercias contrarias y de recelos; máxime cuando la tramitación de los procedimientos de CPI implica un incremento de la carga de trabajo y del grado de exposición que acompaña cualquier procedimiento negociado, unido a la incertidumbre y el más elevado riesgo que conlleva un proceso de compra de un producto o servicio inexistente en el mercado. El bajísimo empleo del procedimiento de asociación para la innovación a fecha de hoy es un claro indicio de lo dicho. En un contexto así, no es de extrañar que los gestores públicos se refugien en la confortabilidad de la contratación normalizada del procedimiento abierto que, aunque lleno de garantías y de transparencia, no consigue los niveles de satisfacción y rendimiento deseables cuando se trata de desarrollar nuevas tecnologías aplicadas a productos y servicios realmente innovadores, verdaderamente eficientes y adaptados a las necesidades reales de los intereses generales concernidos en cada acto de compra pública. Sin embargo, desde la OCDE y la UE se promueve una visión de la CPI como una oportunidad para que el gestor público supere el miedo a las barreras de la innovación, promoviendo la capacitación para aplicar una nueva metodología más flexible, pero acorde a los principios generales de la contratación pública en orden a hacer de la innovación una realidad tangible y un elemento de modernización de la economía.

Esa intención propedéutica informa claramente esta obra, que hace un loable esfuerzo de proporcionar herramientas a los gestores públicos para que se animen a transitar por esta novedosa vía venciendo los temores a lo desconocido y al riesgo de

RECENSIONES

lo novedoso. Pero este “manual práctico” no se queda ahí, en esa clave meramente utilitarista. Tras situar el concepto, sentido, objetivo y perspectivas de la compra pública de innovación en el marco internacional, europeo y nacional, la obra traza sistemáticamente el procedimiento de la compra pública de innovación, en sus distintas modalidades de compra precomercial (prototipo) y de compra de tecnología mejorada o adaptada a las necesidades de la Administración. Es una tarea recopilatoria y sistematizadora de detalle que resulta muy de agradecer, porque el régimen jurídico de la CPI se encuentra muy disperso a lo largo de la Directiva y de la LCSP, de modo que detectar y recopilar los distintos trámites y previsiones aplicables a estos procedimientos ya es un mérito de utilidad de la obra nada desdeñable.

Pero, junto a ello, hay otros contenidos que suman valor. En particular, el completo diseño y modelización de un procedimiento “tipo” de CPI, desde la elaboración de un “mapa de demanda temprana” hasta la adjudicación y ejecución del contrato, con todas las vicisitudes que pueden darse y que singularizan estos procesos (vigilancia tecnológica, consultas y encuentros con el mercado, régimen de la confidencialidad sobre la innovación, participación en los riesgos y en los beneficios, etc...). Junto a ello, el análisis de los problemas técnicos que presenta la prescripción de especificaciones y la metodología de medición del grado de satisfacción que se alcanza cuando lo que se compra es la innovación, así como de los aspectos económicos y la singular problemática de la llamada “contratación en libro abierto” y del régimen de costes reembolsables, sin olvidar la exposición de las distintas fórmulas de financiación de estos procedimientos, que cuentan con una potente fuente financiera con cargo a fondos europeos.

Todo ello hace de la obra en su conjunto una verdadera “guía de buenas prácticas” elaborada por un competente conjunto de profesionales coordinados por Juan Antonio Carrillo Donaire, muchos de ellos conocidos y reputados profesores de Derecho Administrativo de la contratación pública, en los que se aprecia experiencia en la materia y sobre todo, fe y confianza en la utilidad y mayor eficiencia de esta forma de comprar. Se aprecia, en suma, que la experiencia práctica de los autores está contrastada en un marco de reflexión multidisciplinar (es de destacar la presencia en el conjunto de autores de perfiles técnicos del mundo de la contabilidad, la auditoría de costes y de la ingeniería), que intenta construir en el terreno del Derecho y de los principios jurídicos de la contratación pública el lugar donde asentar las pautas metodológicas que den seguridad a los operadores para dar definitivamente el paso y apostar sin miedos por esta novedosa fórmula de contratación.

Gabriela Alés Hermosa

Doctora en Derecho Administrativo por la Universidad de Barcelona
Profesora de Derecho Administrativo en la Universidad Loyola Andalucía.